

## Tilburg University

### Bestuursvernieuwing bij defensie van 2003 tot 2014

Reijling, Jacob

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Reijling, J. (2015). *Bestuursvernieuwing bij defensie van 2003 tot 2014: Het omgaan met verschillende perspectieven en belangen*. Ipskamp Drukkers.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

## Het omgaan met verschillende perspectieven en belangen

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan Tilburg University  
op gezag van de rector magnificus, prof.dr. E.H.L. Aarts, in het openbaar te verdedigen  
ten overstaan van een door het college voor promoties aangewezen commissie  
in de aula van de universiteit

op dinsdag 17 november 2015 om 10.15 uur door

**Jacob Reijling**  
geboren op 24 maart 1955 te Zaandam

**De promotiecommissie:**

**Promotores:**

Prof.dr. J.M.M.L. Soeters  
Prof.dr. P.C. van Fenema

**Leden:**

Prof. dr. P.H.A. Frissen  
Prof. dr. L.A.G. Oerlemans  
Prof. dr. P.J. van Baalen





Typografie: Tim Reijling  
Omslag: Tim Reijling ([www.timreijling.nl](http://www.timreijling.nl))  
Gedrukt door: Ipskamp Drukkers: Enschede

ISBN: 978-94-6259-873-7

© Jaap Reijling, Reijling Organisatie Ontwerp ([www.organisatieontwerp.com](http://www.organisatieontwerp.com))  
All rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, no part of this book may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the written permission of the author of the book.

## INHOUDSOPGAVE

LIJST MET AFKORTINGEN	9
<b>1. INLEIDING</b>	<b>19</b>
Probleem- en centrale vraagstelling	29
Afbakening onderzoek	30
Opbouw dissertatie	31
<b>2. THEORETISCH KADER VOOR BESTURING VAN ORGANISATIEVERANDERINGEN</b>	<b>35</b>
STRUCTUUR EN ACTOREN IN ORGANISATIES	36
FACTOREN VAN INVLOED	41
Omgevingsinvloeden (Systems of legitimation)	41
Structuurmaatregelen (Systems of domination)	44
Kennis- en subcultuurontwikkeling (Systems of signification)	52
KENMERKEN VAN ORGANISATIES BINNEN BELEIDSNETWERKEN	55
DE BESTURING VAN COMPLEXE ORGANISATIES	58
Veranderstrategie	58
Vormgeving interne communicatie	66
Reflectie op veranderstrategie en vormgeving interne communicatie	72
ANALYSEKADER	74
<b>3. ONDERZOEKSMETHODE</b>	<b>81</b>
ONDERZOEKSOPZET	81
DATAVERZAMELING	83
Deskstudie	86
Interviews	89
DATA-ANALYSE	94
Compilatie betekenisgeving door actoren	99
Beantwoording onderzoeksvragen	100
KWALITEITSBORGING	102
<b>4. HET VERANDERINGSPROCES: PLANNING</b>	<b>107</b>
VOORGESCHIEDENIS	107
De positionering van de krijgsmacht delen voor 2003	107
De concretisering van het besturingsmodel in 2003	120
STRUCTUURMAATREGELEN	131
Scheiding beleid, uitvoering en toezicht	131
Vorming defensiebreed opererende eenheden	138
Aansturing operationele inzet	141

KENNIS- EN SUBCULTUURONTWIKKELING	144
Opleiding en ervaringsopbouw leidinggevenden defensieorganisatie	145
Vormgeving intern overleg tussen actoren	151
Inrichting klant-leverancier relaties.	155
Operationele samenwerking	157
BESTURING IN ENGE ZIN: PLANNING & CONTROL	160
Totstandkoming van BPB-producten	161
Invoering prestatiesturing en ERP	162
Normstelling	164
Verantwoordingsrapportage	165
CONCLUSIE	168
Planfase I op hoofdlijnen	170
Planfase II op hoofdlijnen	171
<b>5. HET VERANDERINGSPROCES: DE IMPLEMENTATIE</b>	<b>173</b>
SAMENWERKING IN HET MILITAIRE OPERATIONELE DOMEIN	174
Structuurmaatregelen	174
Kennis- en subcultuurontwikkeling	181
SAMENWERKING IN HET ORGANISATIEDOMEIN	188
Kennis- en subcultuurontwikkeling	188
BESTURING IN ENGE ZIN: PLANNING & CONTROL	199
CONCLUSIE	213
Implementatiefase op hoofdlijnen	217
<b>6. HET VERANDERINGSPROCES: DOORONTWIKKELING</b>	<b>219</b>
DE AANLOOP NAAR DE BELEIDSBRIEF	219
Beheersing materiële exploitatie	220
Tussenbalans SPEER	224
Civiel-militaire opvattingen inzake de besturing van Defensie	226
Beleidsbrief Hillen	235
STRUCTUURMAATREGELEN	237
Scheiding beleid en uitvoering scherper afgebakend	238
Vorming defensiebreed opererende eenheden ter versterking van diversiteit krijgsmacht	243
Selectie leidinggevenden op hoofdlijnen ongewijzigd	244
KENNIS- EN SUBCULTUURONTWIKKELING	245
Verpaarsing behoeftestelling binnen krijgsmachtdeelspecifieke kaders	245
Versterking joint opleiding en training, maar 'niet paarser dan verantwoord'	248
Vormgeving overleg door centrale regie en decentrale uitvoering	249

Ontwikkeling klant-leverancierrelaties met (meer) oog voor het primaire proces	250
BESTURING IN ENGE ZIN: PLANNING & CONTROL DEFENSIE NIEUWE STIJL	251
CONCLUSIE	254
Doorontwikkelingsfase op hoofdlijnen	256
<b>7. OVERKOEPELENDE ANALYSE</b>	<b>257</b>
EXTERNE ORIËNTATIE DEFENSIEORGANISATIE	258
INTERDEPENDENTIES TUSSEN STRUCTUURMAATREGELEN EN KENNISONTWIKKELING	267
Besturingsmodel Kamp	268
Besturingsmodel Hillen	275
BESTURING OP STRATEGISCH NIVEAU: VERANDER- EN COMMUNICATIESTRATEGIE	283
Participatie actoren in veranderingsproces	284
Veranderstrategie	290
CONCLUSIES	292
<b>8. DISCUSSIE EN REFLECTIE OP ONDERZOEKSRESULTATEN</b>	<b>297</b>
REFLECTIE OP THEORETISCH KADER	297
AANBEVELINGEN VOOR BELEIDSONTWIKKELING	303
AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK	305
SLOT	307
Samenvatting	309
Executive summary	313
Bibliografie	316
BIJLAGE 1 LEIDRAAD VOOR INTERVIEWS	323
BIJLAGE 2 COMPILATIE INTERVIEWS	326
Planfase	328
Implementatiefase	340
Doorontwikkelingsfase	354
BIJLAGE 3 PERSONELE EN FINANCIËLE KENTALLEN 2004-2014	365
BIJLAGE 4 OPLEIDINGS- EN ERVARINGSACHTERGROND CIVIELE BESTUURDERS PERIODE 2003-2014	366



## OVERZICHT FIGUREN EN TABELLEN

### FIGUREN

<b>FIGUUR 1.</b> Intended en realized change (Mintzberg 985: 258)	<b>19</b>
<b>FIGUUR 2.</b> Opbouw dissertatie	<b>33</b>
<b>FIGUUR 3.</b> Het structureringsproces in organisaties	<b>38</b>
<b>FIGUUR 4.</b> Externe controle van organisatie (Pfeffer en Salancik 2003: 229)	<b>45</b>
<b>FIGUUR 5.</b> Varianten voor positionering SSC's in interne organisatie	<b>48</b>
<b>FIGUUR 6.</b> Typologieën voor theoretische modellen van organisatieveranderingen	<b>59</b>
<b>FIGUUR 7.A.</b> Analyse kader organisatieveranderingen in hun organisatorische context	<b>75</b>
<b>FIGUUR 7.B.</b> Analyse kader organisatieveranderingen in hun institutionele context	<b>76</b>
<b>FIGUUR 7.C.</b> Analyse kader organisatieveranderingen met onbedoelde effecten	<b>77</b>
<b>FIGUUR 7.D.</b> Analyse kader voor onderzoek naar de effecten van herstructurering	<b>79</b>
<b>FIGUUR 8.</b> Samenhang dataverzameling en -analyse (Vaara en Tienari 2004: 347)	<b>83</b>
<b>FIGUUR 9.</b> Accordering promotieonderzoek door SG	<b>85</b>
<b>FIGUUR 10.</b> Schematisch overzicht verzameling empirische data	<b>105</b>
<b>FIGUUR 11.</b> Besturingsmodel '2000'	<b>113</b>
<b>FIGUUR 12.</b> Evaluatie Nederlandse participatie UNMEE-operatie	<b>115</b>
<b>FIGUUR 13.</b> Besturingsmodel Franssen	<b>118</b>
<b>FIGUUR 14.</b> Besturingsmodel Defensie 'Route 66: onze weg naar succes'	<b>122</b>
<b>FIGUUR 15.</b> De ontvlechting van de logistiek uit de krijgsmacht delen	<b>124</b>
<b>FIGUUR 16.</b> Organisatiestructuur Defensie 2006	<b>128</b>
<b>FIGUUR 17.</b> Cartoon tijdens ASE-matlog inzake samenwerking tussen OC'n en DC'	<b>139</b>
<b>FIGUUR 18.</b> Sturing op uitvoeringsresultaten (de 'L-constructie')	<b>189</b>
<b>FIGUUR 19.</b> Overleg binnen Defensie	<b>195</b>
<b>FIGUUR 20.</b> Brief OC'n inzake besturingsmodel Kamp	<b>228</b>
<b>FIGUUR 21.</b> Organogram Defensie 2013	<b>239</b>
<b>FIGUUR 22.</b> Structuurkenmerken van organisaties in onderlinge samenhang	<b>301</b>

## TABELLEN

<b>TABEL 1.</b> Vergelijking stromingen inzake besturing publieke organisaties	<b>25</b>
<b>TABEL 2.</b> Vergelijking van ideaaltypische modellen voor organisatieverandering	<b>60</b>
<b>TABEL 3.A.</b> Non-participatieve discourses	<b>68</b>
<b>TABEL 3.B.</b> Participatieve discourses	<b>69</b>
<b>TABEL 4.</b> Kentallen dienstcorrespondentie Deskstudie	<b>89</b>
<b>TABEL 5.</b> Functieverdeling en ervaringsachtergrond respondenten van 2003 tot 2014	<b>93</b>
<b>TABEL 6.</b> Bestuurlijke agenda van Defensie	<b>96</b>
<b>TABEL 7.</b> Absolute en procentuele aandacht per actor per thema	<b>97</b>
<b>TABEL 8.</b> Kentallen kwalitatieve data interviews	<b>101</b>

## LIJST MET AFKORTINGEN

<b>3D</b>	Diplomacy-Defense-Development
<b>ABD</b>	Algemene Bestuursdienst
<b>ADD</b>	Audit Dienst Defensie
<b>AGCDS</b>	Aanschrijving/Aanwijzing Gereedstelling CDS
<b>AO</b>	Algemeen overleg
<b>AOD</b>	Algemeen Organisatiebesluit Defensie
<b>ARK</b>	Algemene Rekenkamer
<b>ASE</b>	Accelerated Solutions Environment
<b>BBD</b>	Besturen bij Defensie
<b>BPB-PROCES</b>	Beleid, Plannen en Begrotingsproces
<b>BS</b>	Bestuursstaf
<b>BVM</b>	Besluitvormingsmemoranda
<b>C-CDC</b>	Commandant Commando Dienstencentra
<b>CDC</b>	Commando Dienstencentra
<b>CD&amp;E</b>	Concept Development & Experimentation
<b>CDS</b>	Chef Defensiestaf (tot sept 2005) en Commandant der Strijdkrachten
<b>C-KMAR</b>	Commandant der Koninklijke Marechaussee
<b>CKMAR</b>	Commando Koninklijke Marechaussee
<b>C-LAS</b>	Commandant der Landstrijdkrachten
<b>CLAS</b>	Commando Landstrijdkrachten
<b>C-LSK</b>	Commandant der Luchtsrijdkrachten
<b>CLSK</b>	Commando Luchtsrijdkrachten
<b>C-OPCO</b>	Commandant Operationeel Commando
<b>C-ZSK</b>	Commandant der Zeestrijdkrachten
<b>CZSK</b>	Commando Zeestrijdkrachten
<b>DAB</b>	Directie Algemeen Beleid
<b>DAOG</b>	Directie Aansturing Operationele Gereedstelling
<b>DB</b>	Departementaal Beraad
<b>DBE</b>	Directie Beleidsevaluatie
<b>DCBC</b>	Defensie Crisis Beheersings Centrum
<b>D-DMO</b>	Directeur Defensie Materieel OrganisatiE
<b>DEPW</b>	Defensie Exploitatieplan-Wapensystemen
<b>DGF&amp;C</b>	Directeur-Generaal Financien & Control



<b>DICO</b>	Defensie Interservice Commando
<b>DIO</b>	Directie Informatie en Organisatie
<b>DMO</b>	Defensie Materieel Organisatie
<b>DOBBP</b>	Directie Operationeel Beleid, Behoeftestelling en Plannen
<b>DOC</b>	Defensie Operatie Centrum
<b>DOPS</b>	Defensie Operaties
<b>EHDN</b>	Eenheden
<b>ERP</b>	Enterprise Resource Planning
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>FINAD</b>	Financiële Administratie Defensie (SAP-module)
<b>HDAB</b>	Hoofd Directie Algemeen Beleid
<b>HDB</b>	Hoofddirectie Beleid
<b>HDBV</b>	Hoofd Directie Bedrijfsvoering
<b>HDF&amp;C</b>	Hoofddirectie Financiën & Control
<b>HDFC</b>	Hoofddirectie Financiën & Control
<b>HDIO</b>	Hoofd Directie Informatie en Organisatie
<b>HDP</b>	Hoofddirectie Personeel
<b>HEC</b>	Het ERP Expertise Centrum
<b>HLD</b>	High Level Design
<b>ICT</b>	Informatie- en Communicatie-Technologie
<b>IG</b>	Inzet Gereedstelling
<b>IGK</b>	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht
<b>IV</b>	Informatievoorziening
<b>LCC</b>	Life Cycle Costing
<b>NAVO</b>	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
<b>NEC</b>	Network Enabled Capability
<b>NLDA</b>	Nederlandse Defensie Academie
<b>OC CQ. OPCO</b>	Operationeel Commando
<b>OG</b>	Operationele Gereedstelling
<b>OS</b>	Operationele Staf
<b>O&amp;T</b>	Opleiding & Training
<b>PB</b>	Politiek Beraad
<b>PGHK</b>	Permanent Gemeenschappelijk Hoofdkwartier
<b>PSG</b>	Plv Secretaris-Generaal
<b>RVB</b>	Raad van Bestuur
<b>SAP</b>	‘Systeme, Anwen- und Produkte’. Duits ERP-software-bedrijf

<b>SG</b>	Secretaris-Generaal
<b>SGO</b>	SG-overleg
<b>SSC'S</b>	Shared Service Centres
<b>SPEER</b>	Strategic Process ERP Enabled Re-engineering
<b>TMG</b>	Topmanagement groep
<b>VBTB</b>	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Een project van de rijksoverheid om te komen tot een duidelijke koppeling tussen beleid, prestaties en geld, met als belangrijkste doel vergroting van de informatie-waarde en toegankelijkheid van de begroting en het jaarverslag.



## VOORWOORD

Toen ik 37 jaar geleden als jonge technisch officier mijn carrière startte bij de Koninklijke Luchtmacht, zag mijn werk er redelijk overzichtelijk uit. Ik moest er voor zorgen dat de aan mijn operationele eenheid toegewezen vliegtuigen in voldoende mate inzetbaar waren om tegemoet te komen aan de operationele behoefte van de vliegers. Mijn functie bestond uit het in balans brengen van het onderhoudsaanbod en de onderhoudscapaciteit. Enkele jaren na mijn start werden evenwel binnen het management discussies gevoerd over het centraliseren van het vliegtuigonderhoud binnen een ‘onderhoudseenheid’. Het voordeel van deze centralisatie zou zijn dat het onderhoud doelmatiger kon worden uitgevoerd doordat, zo werd gesteld, beter gebruik kon worden gemaakt van de aanwezige onderhoudscapaciteit. Het nadeel was echter dat deze onderhoudseenheid voor ons op de operationele eenheden een *black box* werd en we naar ons gevoel de grip op de zaak begonnen te verliezen. Dit was de eerste keer dat rond de organisatie van werkzaamheden de factor ‘mens’ in mijn gedachtewereld zijn intrede deed. Na diverse plaatsingen in internationale organisaties en op beleidsstaven bleek dat de menselijke maat in mijn beleving een steeds nadrukkelijker rol vervulde in organisaties en ook een verklaring leek te vormen voor successen en mislukkingen in organisaties. Organisaties veranderden voor mij van technische systemen naar sociale systemen.

De laatste 15 jaar van mijn carrière bij Defensie veranderde mijn perspectief van direct toezicht en controle op onderdelen van de organisatie naar de besturing van de organisatie als geheel. Voorts kon ik als ‘subtopper’ een kijkje nemen in de hoogste besluitvormende gremia en ook een beetje in de hoofden van de leiders die daaraan deelnamen. Na een meer diepgaande theoretische kennisname van aspecten als ‘structuur’ en ‘cultuur’ in organisaties tijdens mijn studie bestuurskunde aan de universiteit in Leiden begon ik geïnteresseerd te raken in het vinden van verklaringen voor de zoveelste moeizame organisatieverandering binnen het Ministerie van Defensie. Daarbij maakte de opheffing van de functies van de bevelhebbers van de krijgsmacht delen in 2005 en de daaraan voorafgaande besluitvorming begin 2000 de meeste indruk op mij. Ik proefde destijds in mijn functie op het kerndepartement zelfs ronduit aversie bij de voornamelijk civiele

bestuurders tegen het fenomeen ‘bevelhebber’, omdat die te veel invloed zouden hebben op de gang van zaken binnen Defensie.

Nadat ik op zesenvijftigjarige leeftijd met functioneel leeftijdsontslag vertrok uit de organisatie voelde ik me dan ook geïnspireerd om het veranderingsproces dat zich in de organisatie had voltrokken vanaf 2003 tot heden te gaan bestuderen. Daarbij had ik als oud-techneut nog steeds primair mijn ogen gericht op de werkzaamheden van het technisch personeel in de vliegtuighangaars en de vliegers op de squadrons. Wat was er nu in hun leven veranderd in de uitvoering van hun taken en gedrag? Zij zijn immers de ‘*Grass-root-bureaucrats*’, die alle aanwijzingen van hun managers en bestuurders op waarde weten te schatten in de harde praktijk.

De besturing van de defensieorganisatie kan zich verheugen op een warme belangstelling van het personeel op alle niveaus. Vaak werd gesuggereerd dat ik naar buitenlandse krijgsmachten moest gaan kijken of naar andere professionele organisaties om op basis van die kennis vast te stellen wie het *beter* deed. Ik heb weerstand geboden aan deze suggesties omdat dan veelal een situatie ontstaat waarin appels en peren met elkaar worden vergeleken, waardoor de overtuigingskracht van mijn onderzoek aan waarde zou in boeten. Daarentegen ben ik ervan overtuigd geraakt dat iedere organisatie in die zin ook uniek is, met een unieke historie en ook een unieke combinatie van persoonlijkheden in de top van de organisatie. In plaats van te kijken vanuit een extern perspectief naar de interne organisatie meen ik dat primair vanuit de organisatie moet worden gekeken naar de omgeving. De omgeving krijgt immers alleen betekenis door een proces van zingeving van actoren in een organisatie.

In dit proefschrift wil ik inzicht verschaffen in invloedsfactoren en beweegredenen die actoren in organisaties in beweging zetten en waarmee de verschillende percepties van ‘de waarheid’ kunnen worden overbrugd en aan elkaar kunnen worden verbonden. Dat is immers de opdracht waarvoor de organisatieleiding zich geplaatst moet weten, te beginnen met overeenstemming in de top van de organisatie. Daarbij spreek ik de hoop uit dat steeds meer managers binnen de overheid onderstaande oude wijsheid van Edgar Schein ter harte nemen:

*“The bottom line for leaders is that if they do not become conscious of the cultures in which they are embedded, those cultures will manage them. Cultural understanding is desirable for all of us, but it is essential to leaders if they are to lead.” (1992: 15).*

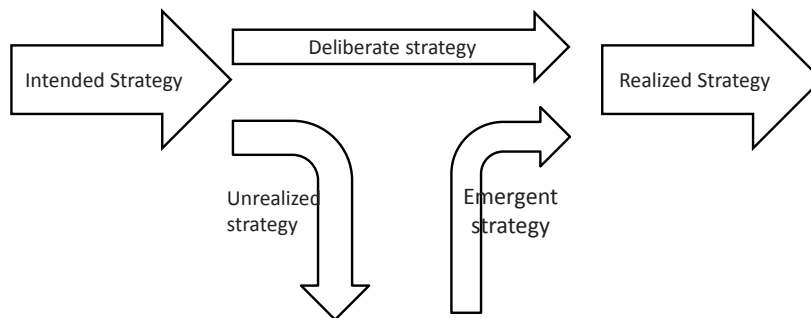
Ik heb het verrichten van het onderzoek ervaren als een lange reis. Ik ben gestimuleerd de reis te maken door Dr. Wim van Noort (Departement Bestuurskunde Universiteit Leiden). Hij bracht mij in contact met mijn promotores Prof. dr. J.M.M.L. (Sjo) Soeters (Universiteit van Tilburg en Nederlandse Defensie Academie) en Prof. dr. P.C. (Paul) van Fenema (Nederlandse Defensie Academie) die mij hebben geïnspireerd kennis te nemen van vele relevante artikelen over het onderwerp en mij daarmee ook hebben behoed voor al te grote misstappen en valkuilen die op de loer liggen tijdens die reis.

Binnen de defensieorganisatie ondervond ik alle medewerking. De interviews die ik heb gehouden waren alle zeer openhartig, waarbij respondenten geen schroom toonden ook de wat minder goed functionerende onderdelen van de organisatie aan de orde te stellen. Mede in dat licht ben ik erg dankbaar voor hun bijdragen. Verder heb ik veel hulp gekregen in het verzamelen van alle relevante correspondentie van de heer H. (Herman) van Bruggen (DMO/ Informatiebeheer) en Adjudant-onderofficier R. (Richard) Sprokkereef (staf Commando Luchtstrijdkrachten) voor informatie op onderdeelniveau. Ook was de hulp van de heer H. M. (Harry) van der Horst (Luitenant-Kolonel buiten dienst) onontbeerlijk. Hij hield mij voor wat betreft het gebruik van de Nederlandse taal op het rechte pad.

**BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

## 1. INLEIDING

In de sociale- en bedrijfswetenschappen wordt reeds decennialang gedebatteerd over de besturing van organisatieveranderingen. Bekend in dezen is een discussie tussen Ansoff (1990) en Mintzberg, waarbij Ansoff zich een pleitbezorger toonde van de *'design-school'*, waarin wordt uitgegaan van de planbaarheid van veranderingen. Daartegenover wezen Mintzberg en Waters (1985) er eerder op dat in organisaties altijd veranderingen voorkomen die het gevolg zijn van invloeden die tot dan toe onbekend waren, of waarmee door de organisatieleiding geen rekening was gehouden. In dit verband maakten zij een onderscheid tussen een *'intended strategy'* en een *'realized strategy'* (1985: 258) bij de analyse van strategische veranderingen (zie figuur 1).



Figuur 1: Typen strategieën in organisaties (Mintzberg & Waters 1985: 258)



Zij stelden dat een deel van de *'intended strategy'* nooit zal worden gerealiseerd. Dit zou namelijk in hun ogen veronderstellen dat de intenties van de organisatieleiding eenduidig en transparant zouden kunnen worden geformuleerd. Verder zouden deze intenties ook volledig door alle organisatieonderdelen moeten worden gedeeld en geen verdere inmenging van buitenaf mogen optreden gedurende het veranderingstraject. Indien aan deze randvoorwaarden zou kunnen worden voldaan zou er sprake kunnen zijn van een zuivere *'deliberate strategy'*. Tegenover deze vorm van strategie plaatsten Mintzberg en Waters evenwel een *'emergent strategy'*, die min of meer spontaan tot stand komt vanuit de organisatie, zonder formele planning of intentieverklaring van de organisatieleiding.

Hoewel Ansoff en Mintzberg op belangrijke onderdelen van mening bleven verschillen over de toepasbaarheid van elkaars wetenschappelijke inzichten, erkende Ansoff (1991) toch dat Mintzberg's theorie bruikbaar was voor organisaties die worden omringd door verschillende beleidsnetwerken waaronder in het bijzondere publieke organisaties. Zo stelde hij:

*"Mintzberg's 'emerging strategy'-model is a valid prescription for success in incremented environments, a valid description of poorly performing firms in discontinuous environments, and a valid description of the behavior of a majority of not-for-profit organizations." (Ansoff:1991)*

Mede op grond van de inzichten van Mintzberg kwam Orlikowski (1996) tot de conclusie dat organisatieveranderingen de resultante vormen van een iteratief proces waarin de top van de organisatie en de uitvoerende afdelingen met elkaar informatie uitwisselen. Zij stelde in een onderzoek binnen een klantenservice-afdeling van een softwarebedrijf vast dat er door de organisatieleiding weliswaar formele impulsen werden gegeven tot veranderingen, maar dat de reacties daarop door de specialisten op uitvoerend niveau van de organisaties van grotere betekenis waren voor het feitelijke verloop van de organisatieverandering. Orlikowski vroeg zich af of een dergelijk proces, door haar aangeduid als *'situated change'*, in hiërarchisch opgebouwde organisaties of organisaties waarvan de leden grote weerstand bieden tegen iedere verandering ook toepasbaar zou zijn. Dergelijk organisaties bieden, aldus Orlikowski, mogelijk onvoldoende ruimte voor het ontstaan van

## INLEIDING

nieuwe werkmethoden en structuren op basis van ‘*emergent change*’ en ‘*unintended outcomes*’. Zij duidt hiermee op de mogelijkheid dat het door haar bepleite ‘*top-down*’-‘*bottom-up*’-proces wordt gehinderd door strikt hiërarchische relaties, of doordat een organisatie is opgebouwd uit min of meer zelfstandig functionerende organisatieonderdelen.

Jermier, Slocum, Fry & Gaines (1991) spreken in dezen over zogeheten ‘*soft bureaucracies*’. Dergelijke ‘*soft bureaucracies*’ houden binnen hun omgeving een krachtige en hiërarchische reputatie in stand, terwijl intern sprake is van verschillende subculturen en vormen van zelforganisatie. Jermier c.s. onderzochten dit verschijnsel in een Amerikaanse politie-organisatie. Zij toonden aan dat de leiding niet in staat bleek alle organisatieonderdelen te verenigen binnen een door hen gedefinieerde organisatiecultuur.

*“It was demonstrated that top management was unable to impose organization-wide conformance with the traditional, crime-fighting command bureaucracy model.” (1991: 190)*

*Defensieorganisatie als object van studie.* De Nederlandse krijgsmacht is een hiërarchische organisatie. Voorts staat de defensieorganisatie onder invloed van zowel de nationale politiek als internationale veiligheidsorganisaties, wat mogelijk tot conflicterende belangen aanleiding kan geven. Ten aanzien van de organisatie van Defensie kwamen Soeters, van Fenema en Beeres (2010: 71) tot de conclusie dat iedere moderne krijgsmacht voor de uitdaging staat om zowel op strategisch als operationeel niveau de nodige flexibiliteit aan de dag te leggen. In dat licht moeten militaire organisaties worden ingericht op het vermogen om wisselende opdrachten onder wisselende omstandigheden tot een goed einde te brengen. Zij spreken in dezen van *heterogeneous value creation*. Om dat mogelijk te maken zouden in aanvulling op hiërarchische benaderingen in de defensieorganisatie ook laterale en verticale structuren moeten ontstaan waarin vormen van autonomie en zelforganisatie in de uitvoering worden gestimuleerd. Dergelijke structuren kunnen dan op ad hoc-basis deel uitmaken van gevormde nationale en internationale netwerkorganisaties (2010: 266). Zij stelden vast dat een dergelijk vermogen tot ‘reconfiguratie’ nog onvoldoende ontwikkeld was en verder zou moet worden versterkt door een modulaire opbouw van de

organisatie (2010: 179). Tegen de achtergrond van de impliciete oproep van Orlikowski (1996) om haar *situated change*-perspectief toe te passen op hiërarchische en complexe organisaties, lijkt de defensieorganisatie zich in dit licht bij uitstek te kwalificeren als object van studie.

Sinds het vallen van de muur in 1989 worden wereldwijd discussies gevoerd over noodzakelijke aanpassingen in de besturing en de structuur van defensieorganisaties, waarbij centrale en decentrale besturingsmodellen elkaar aflossen zonder dat hier een gedegen analyse aan ten grondslag lijkt te liggen. Zo werd in 1992 de tot dan toe toegepaste matrixstructuur, waarin zowel product- als functioneel verantwoordelijken op het hoogste militaire en ambtelijke niveau waren samengebracht, opgeheven en werd een integraal managementmodel ingevoerd om daarmee de organisatie slagvaardiger te maken en de beoogde reductie in goede banen te leiden. De krijgsmachtdelen, in casu de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht en de Koninklijke Marechaussee, vormden in dit model de werkmaatschappijen van de organisatie (Brouwershaven 1999: 318) en stonden ieder onder leiding van een bevelhebber.

Negen jaar later echter werden binnen het Ministerie van Defensie, met name naar aanleiding van de voorbereidingen op de Nederlandse bijdrage aan de UN-missie in Eritrea, weer discussies gevoerd over de noodzaak te komen tot een meer centrale aansturing van de krijgsmachtdelen door de politieke en ambtelijke top van Defensie<sup>2</sup>. Tijdens de voorbereiding op deze missie was door onderdelen van de defensieorganisaties extra materieel aangeschaft en personeel ingehuurd dat achteraf ook uit de Defensieorganisatie als geheel had kunnen worden onttrokken. In reactie op felle kritiek uit de Kamer over deze gang van zaken benadrukte de minister dat eens te meer werd aangetoond dat een centrale rol van de toenmalige Chef Defensiestaf (CDS), de hoogste militaire adviseur in de staf van de minister, bij vredesoperaties van groot belang zou zijn voor zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van de inspanningen van Defensie. Dit belang, zo werd gesteld, zou verder toenemen naarmate het Nederlandse aandeel in

---

2 Kamerstuk 22 831, nr. 37, d.d. 16 okt 2001 inzake eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan UNMEE

## INLEIDING

een vredesoperatie meer uit modules zou bestaan die door de verschillende krijgsmachtdelen werden geleverd. Minister de Grave verwees hierbij in het bijzonder nog naar het onderzoek van een inmiddels ingestelde commissie ‘Opperbevelhebberschap’ onder leiding van de Commissaris van de Koningin van Zuid-Holland, J. (Jan) Franssen.

De commissie-Franssen boog zich over de vraag of de tijd rijp was te komen tot een opperbevelhebber voor de krijgsmacht. Deze commissie bracht in april 2002 haar rapport uit. In het rapport werd de aanstelling van een militaire opperbevelhebber afgewezen. Daarentegen werd wel gesteld dat meer aandacht moest worden besteed aan de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen onder meer door versterking van de organisatorische positie van de Chef Defensiestaf. Franssen stelde in het eindrapport:

*“Zo moet het – nog meer dan nu het geval is – mogelijk zijn het belang van gezamenlijke inzet van en onderlinge samenwerking tussen de krijgsmachtdelen te bevorderen. Meer dan ooit is tegenwoordig sprake van gezamenlijk (‘joint’) optreden: Nederlandse bijdragen aan operaties bestaan uit modules, eenheden en materieel van verschillende krijgsmachtdelen. Deze hechte, onderlinge samenwerking is zo belangrijk en ingrijpend, dat gezamenlijke doctrines, gezamenlijk oefenen, gezamenlijk opleiden en gezamenlijk voorbereiden onmisbaar zijn. Sterker nog: zij worden uitgangspunten van denken én handelen.” (2002: 5)*

Mede in reactie op het door de commissie Franssen uitgegeven rapport besloot minister Kamp in mei 2003 tot invoering van een nieuw besturingsmodel waarin de functies van de bevelhebbers zouden worden opgeheven. Hierdoor zou een volledige bestuurslaag uit de organisatie worden weggesneden en een aanzienlijke reductie in stafcapaciteit worden doorgevoerd. Kamp stelde in de Kamerbrief op 28 mei 2003<sup>3</sup>:

*“De bevelhebbers van de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht zullen in een overgangsperiode van ruwweg vier tot vijf jaar de taken op het gebied van opleiding, gereedstelling, instand*

---

<sup>3</sup> Brief 28 600 X, nr. 46, dd 28 mei 2003

*houding en nazorg overdragen aan hun operationele ondercommandanten of aan de Centrale organisatie [i.c. het kerndepartement].”*

De bevelhebbers vervulden tot dan toe een brugfunctie tussen het kerndepartement en de uitvoerende eenheden en waren integraal aanspreekbaar op de feitelijke resultaten in de uitvoering van hun krijgsmachtdeel. Zoals gesteld stonden zij daarmee eerder garant voor de in 1992 bepleitte slagvaardigheid om personeelsreducties in goede banen te leiden, maar deze brug- en integratiefuncties moesten nu dus op een andere - meer centrale wijze worden ingevuld. De krijgsmachtdelen zouden in het nieuwe model, omgedoopt tot operationele commando's, deel gaan uitmaken van een operationeel cluster onder centrale leiding van de Chef Defensiestaf, later aangeduid als de Commandant der Strijdkrachten<sup>4</sup>. De Commandant der Strijdkrachten werd nevensgeschikt aan een tweetal logistieke of dienstverlenende dienstencentra, te weten de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en het Commando Dienstencentra (CDC), waarbinnen alle eerder van de krijgsmachtdelen deeluitmakende ondersteunende capaciteit werd geconcentreerd.

Minister Kamp beoogde door opheffing van een volledige bestuurslaag en de vorming van dienstencentra of *'shared services'* tevens aan te sluiten op de destijds bestaande moderne opvattingen inzake de besturing van publieke organisaties. De doorgevoerde bestuursvernieuwing paste in de stroming die kan worden aangeduid met New Public Management (NPM). Volgens Osborne (2010) staat hierin de opvatting centraal dat publieke organisaties zich zo veel als mogelijk dienen in te richten als private ondernemingen en als zodanig onder meer inzicht moeten verschaffen in het resultaat van investeringen en kostenbeheersing.

In aansluiting op opvattingen, zoals geventileerd door Frissen (2007: 21), dat de samenleving verandert in een netwerksamenleving, plaatste Osborne recent de nodige kanttekeningen bij de toepasbaarheid van NPM binnen publieke organisaties. Zo introduceerde hij onder meer een nieuw begrip,

---

<sup>4</sup> Beiden afgekort met CDS

## INLEIDING

New Public Governance (NPG) (zie tabel 1). Hij stelde meer in het bijzonder:

*“In the case of many policy areas, ..., governance implies a wider analysis of the outcomes delivered by policy that go beyond the mechanistic assessments and the tinkering with input simplified by the public management approach. In addition, the association with networks is clear owing to the centrality of multiple and often conflicting stakeholders at the core of governance approaches to policy management.” (2010: 398)*

Paradigm	Public Administration	New Public Management	New Public Governance
Theoretical roots	Political science and public policy	Rational/public choice and management	Institutional and network theory
Nature of the State	Unitary	Regulatory	Plural and pluralist
Focus	Political system	Organization	Organization and environment
Emphasis	Policy creation and implementation	Management of resources and performance	Negotiation of values, meaning and relationships
Resource Allocation	Hierarchy	Markets and contracts	Network and relational contracts
Nature of service system	Closed	Open rational	Open closed
Value base	Public sector ethos	Efficacy of competition	Dispersed and contested

Tabel 1. Vergelijking stromingen inzake besturing publieke organisaties (Osborne 2010: 10)

Binnen het concept van New Public Governance staan relaties tussen en binnen organisaties centraal en de overtuiging dat de daaraan verbonden netwerken ook binnen organisaties samenkomen. Osborne meende in aansluiting op anderen dat behoefte bestond aan systemen voor relatiebeheer tussen de binnen een bepaalde organisatie samenkomende netwerken en daaraan verbonden actoren:

*“Thus it has been argued here that the New Public Governance has become the dominant regime of public policy implementation and public services delivery, with a premium being placed upon the development of sustainable public policies and public services and the governance of interorganizational relationships. However, that does not take away either the importance of...[and] the necessity to manage individual organizational resources and performance in an efficient and effective manner.” (2010: 414)*

Vijf jaar na invoering van het nieuwe besturingsmodel van minister Kamp werd kritiek hoorbaar op de werking van het nieuwe besturingsmodel, zowel in de Kamer als vanuit de organisatie zelf. Zo werd minister Hillen, die op 15 oktober 2010 aantrad, in november 2010 in een Kamervraag verzocht aan te geven wanneer de Kamer een evaluatie met betrekking tot de inrichting van de Bestuursstaf van het ministerie van Defensie kon verwachten en wanneer noodzakelijke veranderingen zouden worden doorgevoerd<sup>5</sup>. De minister reageerde in de richting van de Kamer met de opmerking dat een evaluatie thans niet was voorzien en dat het model vanaf 2005 adequaat had gefunctioneerd en sindsdien slechts enkele aanpassingen aan de inrichting waren doorgevoerd. Echter op 18 november 2010 richtte de minister zich in een mail<sup>6</sup> tot het voltallige defensiepersoneel en in een Kamerbrief tot het Parlement<sup>7</sup>, waarin hij stelde geschrokken te zijn van de wijze waarop het personeel haar werk moest doen. Hij signaleerde knelpunten in de materiële exploitatie, waardoor onder meer moest worden ingeteerd op voorraden en achterstanden in uit te voeren onderhoud waren ontstaan. Hij stelde verder dat de organisatie kampte met een onbalans tussen het beschikbare budget en haar ambitie- en activiteitsniveau, die nog werd versterkt door de noodzakelijke ombuigingen in het regeerakkoord. Hij kondigde in dit licht een beleidsbrief aan over de wijze waarop de structurele knelpunten zouden worden opgelost. Tijdens een daarop volgend wetgevingsoverleg op 24 november 2010<sup>8</sup> werd door PvdA-defensiewoordvoerder

5 Kamerbrief BS2010034940, d.d. 3 nov 2010 inzake vragen over defensiebegroting 2011: vraag 217

6 Mail Mindef, d.d. 18 november 2010 (19:38 uur) inzake ‘bezuinigingen bij Defensie’

7 Kamerbrief BS/2010038172, d.d. 18 november 2010 inzake een toelichting op de begroting voor 2011

8 Kamerstuk 32 500 X, nr. 41, d.d. 24 nov 2010, verslag OSV wetgevingsoverleg

## INLEIDING

Eijsink vooral aandacht gevraagd voor de positie van de Commandant der Strijdkrachten in de zin dat die, in haar ogen, in staat moest worden gesteld de DMO rechtstreeks aan te sturen vanuit een hogere hiërarchische positie, conform de adviezen van de commissie Franssen in 2002. Zij diende hieromtrent ook met steun van de andere Kamerleden een motie voor in<sup>9</sup>. Tijdens het overleg van 24 november 2010 plaatste de minister hierbij in de richting van de leden van de Vaste Kamercommissie voor Defensie de volgende kanttekening:

*“Wij zullen ... de beleidsbrief bespreken en daarover hebben wij allerlei gedachten, maar in principe is de minister verantwoordelijk voor de inrichting van zijn ministerie.”*

Met die uitspraak verzocht de minister de Kamer enige afstand te bewaren voor het vinden van een organisatorische oplossing voor de geschetste problemen.

Naar aanleiding van de problematiek werden eind 2010 onderzoeken geïnitieerd om de besturing te vereenvoudigen en bovendien tegemoet te komen aan een omvangrijke bezuiniging van 625 miljoen in het regeerakkoord. Als direct gevolg van de problematiek rond de bestuurbaarheid van de organisatie moest deze financiële taakstelling nog worden verhoogd tot circa 1 miljard euro om de financiële huishouding van de organisatie op orde te brengen. Binnen de defensieorganisatie stond de besturing van de organisatie ook volop in de belangstelling. Illustratief in dit licht was een door alle commandanten van de operationele commando's ondertekende nota van 15 februari 2011 waarin zij het volgende stelden<sup>10</sup>:

*“[Dit] besturingsmodel is in beginsel een passend model voor Defensie. Echter, geconstateerd is dat de huidige invulling van het model leidt tot stagnatie in beide hoofdprocessen – het bestuurlijke BPB(Plannings)-proces en het uitvoerende inzet- en gereedstellingsproces.”*

---

9 Kamerstuk 32 500 X, nr. 29, d.d. 24 nov 2010

10 Brief Cdt Operationele commando's aan Vz en leden BPB inzake gezamenlijke visie op besturing en bedrijfsvoering, nr. CKMAR/COGP/2011/2278, d.d. 15 feb 2011 : zie ook Figuur 20. Hoofdstuk 6



De door minister Hillen aangekondigde beleidsbrief werd op 8 april 2011 uitgegeven<sup>11</sup>. Hierin kondigde de minister belangrijke aanpassingen aan in de besturing van de organisatie. Dit betrof onder meer

- a. het beperken van het aantal topambtenaren in de bestuursstaf, gericht op een integratie van de beleidsfunctie,
- b. het herinrichten van het materieellogistieke veld door decentralisatie van de krijgsmachtdeelspecifieke logistieke bedrijven – met het oog op de noodzakelijk geachte vermindering van de complexiteit en versterking van de autonomie op operationeel niveau – en
- c. het (verder) versterken van de positie van de Commandant der Strijdkrachten – gericht op de verbetering van de allocatiefunctie voor de materiële en personele exploitatie.

Ondanks de eerdere oproep van de minister aan de Kamer om hem enige beleidsvrijheid te gunnen inzake de inrichting van zijn ministerie maakte de Kamer, middels een motie van Knops c.s.(CDA) en ten Broeke (VVD) c.s. op 6 juni 2011, duidelijk het proces van nadere uitwerking van het nieuwe besturingsmodel kritisch te zullen volgen. Zo werd in de motie gesteld dat<sup>12</sup>:

*“De besturing van Defensie medebepalend is voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering.....en dat het besturingsmodel bij Defensie de afgelopen jaren gebreken kende, onder meer teveel centralisatie, te grote bestuurlijke drukte, versnipperde verantwoordelijkheden, een loodzware controletoren en hoge rapportagedruk, hetgeen tot financiële tegenvallers heeft geleid; van mening [is] dat het uitgangspunt <je bent ervan, dus ga je erover> leidend moet zijn bij de reorganisatie, hetgeen inhoudt dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten samenvallen.”*

De door minister Hillen doorgevoerde aanpassingen roepen, in retrospectief, de vraag op of de defensieorganisatie zich vanaf 2005 ook daadwerkelijk langs de toentertijd door minister Kamp beoogde lijnen heeft ontwikkeld.

---

<sup>11</sup> Kamerstuk 32 733 X, nr. 1, d.d. 8 april 2011 inzake de beleidsbrief Defensie

<sup>12</sup> Kamerstuk 32 733 X, nr. 10, d.d. 6 juni 2011 motie Knops en Ten Broeke mbt besturingsmodel

## INLEIDING

Voorts is ook de vraag of de door minister Hillen voorgestelde maatregelen hun gewenste effect zullen hebben.

### **Probleem- en centrale vraagstelling**

Defensie kan, gelet op haar bijzondere structurele en culturele kenmerken, worden gezien als een interessante en belangrijke casus voor de bestudering van de besturing van overheidsorganisaties, die worden gekenmerkt door interne complexiteit en die onderdeel vormen van bredere beleidsnetwerken in een internationale omgeving. Hierin staat in deze studie vooral de voortdurende ontwikkeling van bestuurlijke relaties centraal die ontstaat door de interactie tussen relevante actoren in de organisatie.

Er is, aldus Demers (2007), sprake van een zekere overeenstemming in recente wetenschappelijke opvattingen dat organisatieverandering als een dynamisch proces binnen iedere organisatie moet worden gezien (2007: 232). De ontwikkeling van organisaties kan in dit licht worden verklaard vanuit een dynamisch evenwicht tussen krachtenvelden die op de organisatie inwerken, zowel van buiten naar binnen als van binnen naar buiten en voorts door de onderlinge beïnvloeding van de partijen die van de organisatie deel uitmaken. Er bestaat op dit moment evenwel geenszins overeenstemming over het specifieke belang dat aan genoemde krachtenvelden of invloedsfactoren moet worden toegekend en de effecten daarvan voor het voorkomen van onbedoelde ontwikkelingen in de organisatie.

Door inzicht te verschaffen in de daadwerkelijke ontwikkeling van bestuurlijke relaties die naar aanleiding van de introductie van het besturingsmodel van minister Kamp zijn ontstaan kan een bijdrage worden geleverd aan de theorievorming rond de besturing van publieke organisaties. Bovendien kunnen op basis van dit inzicht uitspraken en aanbevelingen worden gedaan omtrent de toepassing van een instrumentarium voor besturing van publieke organisaties in het algemeen en defensie in het bijzonder.

Vanuit het *'situated change'*-perspectief van Orlikowski zou een organisatie-ontwerp niet zozeer moeten worden opgevat als een blauwdruk, die als voorbeeld dient voor organisatieleden, maar eerder als een recept, dat leden aanzet tot onderlinge interactie. De consequentie van deze benadering is

dat aandacht en focus voor verandering belangrijker zijn dan de intentie tot verandering. Bestudering van het proces van *'enactment'*, waarin organisatieleden betekenis geven aan fenomenen in hun directe omgeving en daarmee ook een basis ontwikkelen voor hun handelen, leidt tot het kiezen van een kwalitatieve onderzoeksmethode waarmee inzicht ontstaat in opvattingen die bepalend zijn voor het handelen van relevante actoren in de organisatie.

De centrale vraagstelling in dit onderzoek is:

Op welke wijze hebben de bestuurlijke relaties in de defensieorganisatie zich ontwikkeld na de introductie van een tweetal nieuwe besturingsmodellen in 2005 en 2011 en hoe kunnen die ontwikkelingen worden geïnterpreteerd?

Voorts kan met het in kaart brengen van de daadwerkelijke ontwikkeling van bestuurlijke relaties en een daaraan verbonden verklaring een bijdrage worden geleverd aan het wetenschappelijk debat omtrent de besturing van complexe publieke organisaties en kunnen aanbevelingen worden gedaan omtrent de wijze waarop de door de regering beoogde ontwikkelingen ten aanzien van de defensieorganisatie kunnen worden nagestreefd.

### **Afbakening onderzoek**

Het onderzoek richt zich op het veranderingsproces dat naar aanleiding van de beoogde bestuursvernieuwing van de defensieorganisatie is ingezet. De afstoting en introductie van wapensystemen gedurende de onderzoeksperiode en de daarmee samenhangende veranderingen in de organisatie worden daarbij niet nader geanalyseerd. Wel zullen de eventuele effecten die uitgaan van de verkleining van de organisatie op het proces van verandering, voor zover relevant, worden meegenomen. Het kerndepartement, ook wel aangeduid als de bestuursstaf, en defensieonderdelen worden verder beschouwd als één geïntegreerd geheel. De organisatie wordt alleen op hoofdlijnen verder uitgewerkt en onderzocht voor zover dat relevant is voor de toepassing van het theoretisch kader en de bestudering van het strategisch veranderingsproces. Gelet op de bijzondere positie en afwijkende organisatorische inbedding van de Koninklijke Marechaussee wordt dit defensie-onderdeel niet bij het onderzoek betrokken.

**Ophbouw dissertatie**

Ten behoeve van het onderzoek wordt in het tweede hoofdstuk een analysekader ontwikkeld op basis van de ‘*structuration*’-theorie van Giddens (1984) en aanvullingen daarop van Mintzberg (1990), Weick (1993) en Van der Ven & Poole (1995). Basisveronderstelling daarbij is dat strategische veranderingen van organisaties moeten worden gezien als de resultante van een cyclisch proces waarin actoren in de organisatie, vanuit een eigen interpretatief referentiekader, perspectieven en belangen met elkaar uitwisselen en afstemmen. Dit referentiekader wordt beïnvloed door onderlinge machtsverhoudingen – door Giddens (1984) aangeduid als ‘*systems of domination*’ -, een proces van betekenisgeving van het praktisch handelen van actoren – door Giddens (1984) aangeduid als ‘*systems of signification*’ en de legitimiteit van het handelen van actoren zowel in de organisatie als in de omgeving – nader aangeduid als ‘*systems of legitimation*’. Met betrekking tot dit laatste aspect is van belang of de organisatie als één geheel kan worden beschouwd of is opgebouwd uit onderling onafhankelijk opererende organisatieonderdelen en daarmee onderdeel vormt van één of meerdere beleidsnetwerken.

Meer in het bijzonder worden in het analysekader de onderzoeksvariabelen ‘structuurmaatregelen’, ‘kennis- en subcultuurontwikkeling’ en ‘besturing’ onderkend, die zowel in hun organisatorische als institutionele context zullen worden beoordeeld. De analyse van de interpretatieve referentiekaders van actoren vergt een kwalitatieve onderzoeksmethode die in hoofdstuk 3 wordt uitgewerkt. De benodigde empirische data worden onttrokken aan de correspondentie met de Kamer en interne correspondentie van 2003 tot 2014 en een 45-tal semigestructureerde interviews in 2004, 2013, 2014 en 2015 met opinieleiders uit een zevental actor-groepen, waaronder ook respondenten vanuit de politieke top.

Voor de analyse van genoemde onderzoeksvariabelen in hun organisatorische context wordt binnen het onderzoekstijdvak een drietal fasen onderscheiden, te weten een planfase in hoofdstuk 4, waarin het besluit tot herstructurering van de organisatie werd genomen en geoperationaliseerd door middel van concrete (structuur)maatregelen. Deze eerste fase periode kan niet worden losgezien van eerdere discussies met het parlement inzake de bestuurlijke inrichting van de organisatie. Derhalve gaan we in deze fase ook in op belang-

rijke gebeurtenissen waarmee het onderzoek ook in zijn historische context kan worden geplaatst. De planfase wordt afgesloten met de eerste interne bestuurlijke evaluatie van het besturingsmodel begin 2007.

Daarna volgt in hoofdstuk 5 een tweede fase in het onderzoek, aangeduid als de implementatiefase, waarin actoren vanuit hun nieuwe rol invloed trachten uit te oefenen op de besturing van de organisatie, eventuele tegenreacties van actoren zichtbaar worden en veranderingen worden doorgevoerd. Hierbij is in toenemende mate gebruik gemaakt van de informatie uit interviews en komt zowel letterlijk als figuurlijk de informele organisatie aan het woord. Uit het empirische materiaal komt naar voren dat binnen de organisatie onderscheid kan worden gemaakt in een militair domein, gevormd door de operationele commando's en de Commandant der Strijdkrachten en een breder organisatiedomein, waarin zowel civiele als militaire domeinen samenkomen. In dit hoofdstuk worden de bevindingen met betrekking tot structuurmaatregelen, kennis- en subcultuurontwikkeling en besturing binnen respectievelijk het militaire en organisatiedomein in samenhang behandeld.

Direct na het aantreden van minister Hillen en naar aanleiding van de actuele problematiek rond de beheersing van de materiële exploitatie en een aanvullende financiële taakstelling, start eind 2010 een fase van doorontwikkeling van het model Kamp naar een nieuw besturingsmodel dat in hoofdstuk 6 wordt omschreven. Het onderzoek wordt afgerond op 1 november 2013, het moment waarop de dan inmiddels aangetreden minister Hennis-Plasschaert de agenda voor de toekomst heeft vastgesteld met een daaraan verbonden nieuwe besturing en taakverdeling voor actoren in de organisatie.

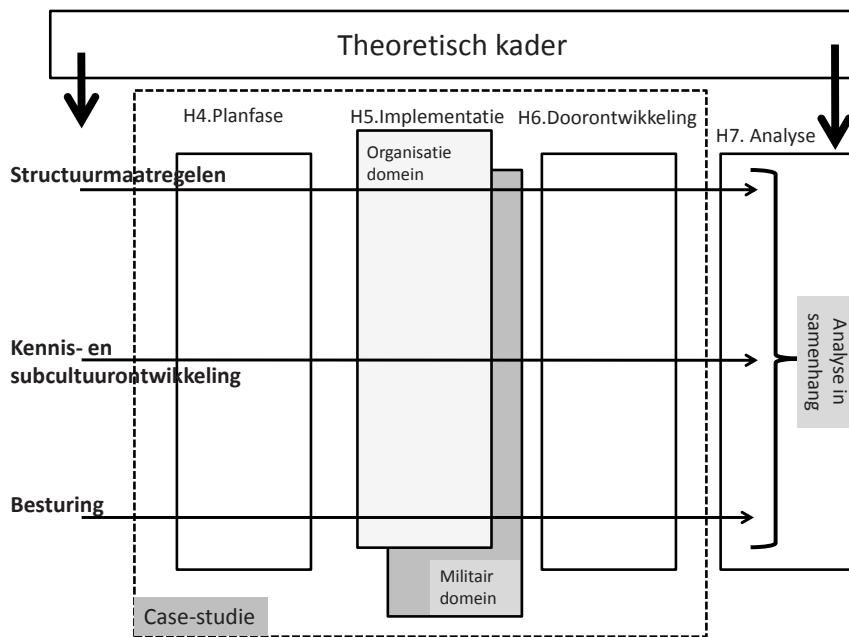
De hoofdstukken 4, 5 en 6 leveren een beeld op van de ontwikkeling van de bestuurlijke relaties tussen de partijen in hun organisatorische context. In de analyse ontbreekt dan nog een interpretatie van de bestuurlijke ontwikkelingen in hun institutionele context. De onderzoeksperiode van meer dan 10 jaar maakt het mogelijk in hoofdstuk 7 een vergelijkende theoriegerelateerde analyse uit te voeren, waarin patronen op meer

## INLEIDING

strategisch niveau worden onderkend, die een verklaring bieden voor het handelen van actoren in hun organisatorische context.

Tot slot zullen we in hoofdstuk 8 een bijdrage leveren aan het wetenschappelijke debat omtrent de besturing van publieke organisatie en aanbevelingen formuleren voor verdere ontwikkeling van de besturing van organisaties in het algemeen en Defensie in het bijzonder. Met name worden aanknopingspunten geboden tot verdere ontwikkeling van de door Perlow, Gittel & Katz (2004) genoemde 'Nested Theory of Structuration' waarin de interactie tussen actoren in een organisatie in een aan ieder van de actoren afzonderlijke institutionele context moet worden geplaatst.

Als totaal ontstaat onderstaand beeld van de opbouw van deze dissertatie:



Figuur 2. Opbouw dissertatie

**BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

## 2. THEORETISCH KADER VOOR BESTURING VAN ORGANISATIEVERANDERINGEN

Het startpunt voor de ontwikkeling van het theoretisch kader van dit onderzoek is de nadere uitwerking van de door Orlikowski (1996) geïntroduceerde ‘*situated-change*’ benadering. Haar visie is in belangrijke mate verbonden aan de theoretische inzichten van Anthony Giddens (1984) en Karl Weick (1993). Voor een goed begrip is het dan ook belangrijk als eerste in dit theoretisch kader de door Orlikowski, Giddens en Weick toegepaste theoretische begrippen nader uit te werken.

In het bijzonder betreft dit het begrip ‘*structuration*’. Dit begrip richt zich op de samenhang tussen de structuur van een organisatie en het handelen van actoren in de organisatie. Het handelen wordt daarbij in het bijzonder bepaald door een interpretatief referentiekader dat actoren, individueel of als collectief, voor zichzelf ontwikkelen.

Het tweede element van het theoretisch kader is het in kaart brengen van bestaande opvattingen over de factoren die een dergelijk interpretatief kader beïnvloeden. Dit betreft zowel ontwikkelingen op institutioneel, organisatorisch, als uitvoerend groepsniveau.

Met betrekking tot institutionele ontwikkelingen is het van belang op te merken dat organisaties deel kunnen uitmaken van één of meerdere organisatievelden. In dat laatste geval spreken we over organisaties binnen (complexe) beleidsnetwerken. De invloed die van dergelijke beleidsnetwerken



uitgaat op organisaties in het algemeen en het gedrag van actoren in het bijzonder verdient aparte behandeling en zal dan ook in een derde onderdeel van dit theoretisch kader worden uitgewerkt.

Een vierde element is het verschaffen van inzicht in de mogelijkheden van de organisatieleiding om het gewenste evenwicht tussen krachtenvelden die worden opgewekt door de diverse actoren in de organisatie in stand te houden.

Tot slot sluiten we het theoretisch kader af met een op grond van de aangereikte theorie ontwikkeld analysekader waarvan, afgeleid van de centrale vraagstelling, meer specifieke onderzoeksvragen kunnen worden afgeleid.

### STRUCTUUR EN ACTOREN IN ORGANISATIES

Anthony Giddens (1984) geeft aan dat ieder sociaal systeem voor zijn voortbestaan afhankelijk is van invloeden die uitgaan van systemen die de organisatie en de onderdelen daarvan omringen. Dergelijke invloeden duidt hij aan als *'systems of interaction'*. Zo is het gesproken woord bijvoorbeeld een *'system of interaction'*. Ieder *'system of interaction'* kent bepaalde conventies of structuurafspraken om die interactie mogelijk te maken. Zo kunnen mensen uitsluitend met elkaar communiceren indien ze zich aansluiten bij een structuurafpraak in de vorm van een taal. Deze structuurafpraak is evenwel geen vaststaand gegeven. De taal kan immers veranderen onder invloed van voortschrijdend inzicht. Zo is de structuur van een organisatie ook constant in ontwikkeling. Giddens definieert 'structuur' in dezen als:

*"a 'virtual order' of transformative relations...that exist, as time-space presence, only in its instantiations in [reproduced social] practices and as memory traces orienting the conduct of knowledgeable human agents."*  
(1984: 17)

De genoemde *'social practices'* en *'memory traces'* kunnen worden geconcretiseerd in de vorm van regelgeving of toewijzing van middelen. Met betrekking tot deze regelgeving en middelentoewijzing maakt hij onderscheid tussen (geïnternaliseerde) regels die de basis vormen van sociaal gedrag en

regels die door een organisatie zijn vastgelegd of gecodificeerd als norm (vergelijkbaar met de regels van een spel). Middelen kunnen voorts betekenis hebben voor het aansturen van of beschikken over mensen en materiële middelen (1984: 17-23, 33).

Volgens Giddens zijn alleen leden van de organisatie (*'social agents'*), die handelend kunnen optreden, in staat systemen, waaronder ook organisaties, te veranderen. Zo stelt hij:

*"Human agents always have the possibility of doing otherwise" (1989: 258)*  
en *"the seed of change is there in every act which contributes towards the reproduction of any 'ordered' form of social life."* (1993: 108)

Verder stelt hij ten aanzien van de invloed die van technologie uitgaat – zoals geautomatiseerde informatiesystemen – dat deze het handelen van *'social agents'* mogelijk beperkt, maar nooit bepaalt:

*"Structural constraint simply places limits upon the feasible range of options open to an actor in a given circumstance."* (1984: 177)

Structuur en *'social agents'* kunnen volgens Giddens niet van elkaar worden gescheiden. Zonder elkaar hebben ze geen betekenis. In dit verband spreekt hij over de dualiteit van structuur en introduceert hij de term *'structuration'*. Dit is een voortdurend proces waarin *'social agents'*, of actoren, vanuit hun sociale positie handelen binnen de gevestigde structuur, maar tegelijkertijd daarop ook invloed uitoefenen, vanuit het vermogen van de actor tot reflectie. Zo stelt hij:

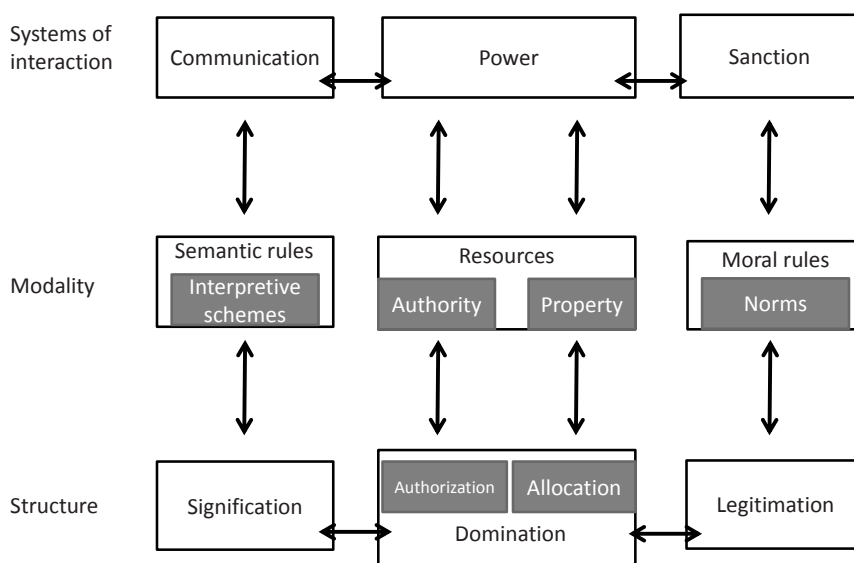
*"Structure is not to be equated with constraint but is always both constraining and enabling."* (1984:25)

Voor analytische doeleinden ontwikkelde Giddens (1984) een model voor de ontwikkeling van structuur in enig sociaal systeem, als zijnde de interactie tussen een proces van betekenisgeving (*signification*), de ontwikkeling van onderlinge relaties, te onderscheiden naar bestuurlijke verhoudingen en de allocatie van middelen (*domination*) en ten slotte de legitimizeitsbasis voor

het handelen van actoren (*legitimation*) (zie figuur 3).

De op enig moment bestaande 'structures' en 'systems of interaction' zijn aan elkaar verbonden door modaliteiten, of instrumenten, waarmee het proces van 'structuration' inhoud krijgt. Deze instrumenten vormen zowel aangrijpingspunten voor verandering van de structuur als voor de stabiliteit daarvan. In aanvulling op Giddens menen Perlow, Gittel & Katz (2004) dat in dit licht gesproken kan worden van een '*nested theory of structuration*' waarbij 'systemen' op individueel, organisatorisch en institutioneel niveau elkaar onderling beïnvloeden en, idealiter, ook versterken. Zo stellen zij:

*"Individual action and patterns of interaction mutually reinforce each other, and further are part of a mutually reinforcing relationship with elements of the organizational context. In turn, this relationship is itself further part of a mutually reinforcing relationship with elements of the larger institutional context."* (2004: 533)



Figuur 3. Het structureringsproces in organisaties, aldus Giddens (1984: 29)

Uitgaande van het door Giddens gedefinieerde begrip ‘*structuration*’ is de organisatie voortdurend in beweging, omdat enerzijds de omgeving voortdurend verandert, maar ook de interpretatie van die omgeving door actoren zijn eigen dynamiek kent.

Actoren handelen meer in het bijzonder vanuit een ‘*interpretative scheme*’, of interpretatief referentiekader, dat hen in staat stelt de wereld om hen heen en gelijkgestemden te herkennen en te reageren op impulsen uit hun omgeving. Dit kader verandert onder invloed van een proces van betekenisgeving. Weick, Sutcliffe en Obstfeld spreken in dezen van ‘*sense-making*’. *Sense-making* geeft (2005: 410) antwoord op de vragen: ‘What’s the story?’ of ‘What’s going on?’ [Hoe moet ik situatie X interpreteren?] en ‘What do I do next?’ [Moet ik er iets aan/mee doen?] (2005: 410). Ze benadrukken hierbij dat een dergelijk proces niet altijd rationeel verloopt maar interpretatief is van karakter. Zo stellen zij:

*“Sense making is about the interplay of action[enactment] and interpretation rather than the influence of evaluation on choice.”* (2005: 409)

Ranson c.s. (1980) spreken in dezen over ‘provinces of meaning’ als basis voor het handelen van individuele actoren. Op hoofdlijnen verwijzen zij hier naar de door Weick c.s. en Giddens genoemde ‘interpretative schemes’, maar zij voegen daar ook waarden, normen en belangen (*interests*) van groepen in organisaties aan toe. Zij kennen daarmee aan de interactie tussen groepen in dat kader ook een politieke dimensie toe in de zin dat de ‘provinces of meaning’ ook zijn gericht op de preservatie van belangen van groepen en subculturen. Zij stellen:

*“... like values, interested action is typically oriented toward the framework of an organization, with members striving to secure their sectional claims within its very structure, which then operates to mediate and reconstitute those interests.”* (1980: 7)

Weick c.s. benadrukken dat een interpretatief referentiekader ontstaat door interactie tussen gelijkgestemde individuen en verbindingen legt tussen gezamenlijke ervaringen uit het verleden die zijn opgedaan. In die zin kan worden gesproken van een ‘collectieve actor’ waarvan ‘individuele actoren’

deel uitmaken (2005: 416). In dit licht plaatsen ook Ranson c.s. (1980) kanttekeningen bij het verschijnsel macht als persoonlijk kenmerk. Individuele actoren gaan als het ware in de tijd 'onder' in het proces van betekenisgeving binnen de collectieve actor. Zo stellen zij:

*"In short, the closer the "horizon", the more visible the actor but constrained by his context; in the longer time perspective, actors become less "visible" but their frames of meaning, the product of their structuring, more determinate; constituted structures have become constitutive (1980: 14)."*

'Sense-making' leidt derhalve tot overeenstemming binnen een groep via een dynamisch proces van onderlinge interactie, maar dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat een aldus verkregen standpunt ook vanuit de optiek van de totale organisatie en zijn omgeving het beste standpunt is.

Deze opvatting sluit ook aan op de visie van Bacharach c.s. (1996) die stellen dat binnen iedere organisatie groepen of subculturen kunnen worden onderkend op een drietal niveaus. Het betreft het institutionele niveau, het uitvoerend niveau en de tussenliggende managementlaag, ook aangeduid als het organisatorische niveau. Aldus Bacharach c.s. kennen deze groepen ieder een eigen 'logic of action'. Deze groepen wisselen hun specifieke waarden en middelen met elkaar uit vanuit een zeker gemeenschappelijk belang. Een dergelijke uitwisseling komt echter uitsluitend tot stand indien het middel dat partij A aanbiedt aan partij B, aansluit op - of in ieder geval niet tegengesteld is aan - de doelstellingen van partij B. Bacharach c.s. spreken hier over 'alignment of logics of action'. Aldus Bacharach c.s. kan het proces van organisatieontwikkeling worden gezien als een cyclus van 'alignment', 'misalignment' en 'realignment' (Bacharach 1996: 477). Partijen zoeken daarbij naar inhoudelijke consistentie tussen de diverse 'logics of action'.

### Subconclusie

'Social agents' of actoren in organisaties ontwikkelen een interpretatief referentiekader dat de basis vormt van hun handelen. Een dergelijk kader is voortdurend in ontwikkeling onder invloed van observaties en ervaringen die worden gedeeld binnen de groep en waarmee de positie van de groep van gelijkgestemden in de organisatie ook wordt versterkt. Deze observaties

en ervaringen ontstaan door interactie met ‘*systems of interaction*’ die randvoorwaardelijk zijn voor het voortbestaan van de organisatie. Dit betreft zowel interne als externe systemen. Om het voortbestaan van enige organisatie te borgen moet in dit licht sprake zijn van onderlinge afstemming tussen de interpretatieve referentiekaders van actoren die van de organisatie deel uitmaken. In dit proces spelen niet alleen inhoudelijke aspecten een rol, maar ook politieke elementen gericht op de preservering van de belangen en identiteit van groepen in de organisatie.

### FACTOREN VAN INVLOED

Nu in algemene zin is vastgesteld waardoor het gedrag van actoren kan worden bepaald is het thans zaak de door Giddens (1984) genoemde ‘*systems of interaction*’, meer in het bijzonder de ‘*systems of legitimation*’, ‘*domination*’ en ‘*signification*’ nader uit te werken in de context van organisaties. We spreken hierna over ‘omgevingsinvloeden’, ‘structuurmaatregelen’ en ‘kennis- en subcultuurontwikkeling’.

#### Omgevingsinvloeden (Systems of legitimation)

De interactie tussen omgeving en organisatie is meer in het bijzonder bestudeerd door DiMaggio en Powell (1983). Zij introduceren een theoretisch concept, aangeduid als ‘*isomorphism and collective rationality in organizational fields*’, dat aangeeft dat actoren in organisaties streven naar gelijkvormigheid binnen een groter organisatorisch veld waarvan zij in het bijzonder deel uitmaken. Binnen een dergelijk organisatorisch veld bestaat een gemeenschappelijke opvatting over doelstellingen en onderlinge relaties. Door onderling contact en uitwisseling van kennis en informatie ontstaat een bepaalde mate van homogeniteit waarmee ook het vermogen tot verandering in organisaties afneemt. Hoewel aanvankelijk doorgevoerde aanpassingen in werkwijzen in een organisatienetwerk tot effectiviteitswinst zullen leiden is vanaf enig moment geen sprake meer van ‘meeropbrengst’, behoudens een toename in legitimiteit, als onderdeel van het betreffende organisatorisch veld. Zo stellen DiMaggio en Powell:

*“Strategies that are rational for individual organizations may not be rational if adopted by large numbers. Yet the very fact that they are normatively sanctioned increases the likelihood of their adoption.” (1983: 148)*

Terwijl in de eerste helft van de vorige eeuw vooral competitie tussen bedrijven de inspiratiebron was voor een gelijksoortige inrichting van organisaties, namen in de tweede helft van de vorige eeuw regelgeving vanuit (inter)nationale regeringen en verdergaande professionalisering van vakgebieden die functie over. De eerste ontwikkeling worden door DiMaggio en Powell aangeduid als *'competitive isomorphism'*; de tweede als *'institutional isomorphism'*. DiMaggio en Powell (1983) onderkennen meer in het bijzonder een drietal mechanismen achter genoemd verschijnsel van *'institutional isomorphism'*; te weten *'coercive'*, *'mimetic'* en *'normative isomorphism'*. In aanvulling hierop stelden Souitaris, Zerbini & Liu (2012) vast dat organisaties of onderdelen daarvan in het navolgen van hun omgeving zich respectievelijk richten op de top van de (moeder)organisatie of op de externe markt waarvan zij deel uitmaken. Dit duiden zij aan respectievelijk als *'endo- and exo-isomorphism'*. Zo stellen zij:

*"Data suggest that the organizational structure of units<sup>13</sup> that enter a new environment depends on whether they 'focus their isomorphism' internally toward the parent (endoisomorphism) or externally toward the industry (exoisomorphism)." (2012: 477)*

Hierna gaan we in op genoemde theoretische begrippen.

*'Coercive isomorphism'* is het gevolg van externe beïnvloeding vanuit de maatschappij en de politiek, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, toewijzing van middelen, wetgeving of prioriteitsstelling. Met betrekking tot publieke organisaties stellen Pfeffer en Salancik (1978) meer in het bijzonder vast dat politieke besluitvorming veelal betrekking heeft op meerdere ministeries en daaraan verbonden organisaties, waarmee dergelijke besluiten per definitie minder flexibel of adaptief zijn voor specifieke ministeries en organisaties. Zo kan bijvoorbeeld sprake zijn van een streven binnen de landelijke politiek naar gelijkvormigheid van ministeries en sectoren, om beter in staat te zijn controle uit te oefenen, terwijl daarmee mogelijk het specifieke karakter van het betrokken organisatorische netwerk tekort wordt gedaan. DiMaggio en Powell (1983: 150) stellen dat

---

13 In dit specifieke geval zogeheten 'Capital Investment Programs'

politieke organisaties als gevolg hiervan zich conformeren aan rituelen, opgelegd door een grotere institutionele omgeving. Tegelijkertijd nemen dergelijke organisaties afstand van eisen die vanuit hun technische omgeving aan hen worden gesteld, hetgeen aanleiding kan vormen voor conflicten. Meer recent stelt ook Frissen (2007: 21) dat politieke instituties signalen van pluralisering en decentrerende niet altijd lijken op te vangen. Zo stelt hij dat: *‘onder de oppervlakte van globale ‘gelijkschakeling’ toch ‘het verschil’ woekert’* (2007: 43).

*‘Mimetic isomorphism’* ontstaat indien onzekerheden bestaan over technologische of maatschappelijke ontwikkelingen. Door conformatie aan andere organisaties die met soortgelijke uitdagingen worstelen kan de legitimiteit van gekozen organisatorische oplossingen worden versterkt. DiMaggio en Powell wijzen hier onder meer op ‘kopieergedrag’ van de Japanse regering in de 19e-eeuw bij de vorming van een overheidsapparaat door overname van organisatievormen uit Frankrijk, Engeland en de Verenigde Staten. In de jaren zestig en zeventig namen Amerikaanse firma’s werkmethode over die juist in Japan succesvol waren. Ook hier was sprake van het volgen van zekere rituelen om de legitimiteit van bepaalde keuzes te versterken.

*‘Normative isomorphism’* tenslotte hangt samen met overwegingen die voortkomen uit de eisen die worden gesteld aan vakmanschap of professionalisme in een bepaalde branche (DiMaggio & Powell 1983: 152). DiMaggio & Powell wijzen op een tweetal belangrijke omstandigheden waarmee *‘normative isomorphism’* wordt ondersteund. Dat betreft als eerste dat aan ieder vakgebied een cognitieve basis ten grondslag ligt en ten tweede dat deze basis steeds verder wordt versterkt door onderlinge contacten tussen kennisinstituten en universiteiten. Vanuit dergelijke netwerken worden normatieve kaders ontwikkeld waaraan organisaties dienen te voldoen om hun legitimiteit te behouden. Hoewel het uitoefenen van een vak of professie een zekere autonomie veronderstelt, menen zij dat ook hier sprake kan zijn van *‘mimetic’* en *‘coercive’* invloeden. Zo worden in toenemende mate vakgebieden ook gesanctioneerd door overheden middels certificering en kwaliteitsnormeringen.



*'Endo- en exoisomorphism'* voegt een tweede dimensie toe aan het 'kopieergedrag' van organisaties of onderdelen daarvan. Daar waar DiMaggio & Powell vooral ingaan op de mechanismen achter *'isomorphism'*, wijzen Souitaris, Zerbinati & Liu (2012) op de richting vanwaaruit die invloed wordt aangewend. Daarbij is, aldus Souitaris c.s., vooral *'mimetic isomorphism'* verbonden aan een externe oriëntatie naar de markt of industrie en *'coercive isomorphism'* verbonden aan een interne oriëntatie verbonden aan de top van de organisatie. Toepassing van *'normative isomorphism'* is, aldus Souitaris c.s., afhankelijk van de oriëntatie van de leden van het management-team of Raad van Bestuur en kan zowel betrekking hebben op een externe als interne oriëntatie. Opvallende constatering is verder dat *endoisomorphism* in hun visie in de meeste gevallen ook leidt tot een mechanische organisatie-structuur, met een hoge mate van specialisatie en standaardisatie van processen en een centrale en directieve besluitvorming, terwijl *exoisomorphism* leidt tot een meer organische structuur.

De opvattingen van Souitaris c.s. maken daarmee duidelijk dat ook interne keuzes van belang zijn voor de wijze waarop een organisatie haar omgeving interpreteert. Ook benadrukken Pfeffer en Salancik ten slotte dat de organisatie kan worden opgevat als een lens waarmee de organisatieleden naar hun omgeving kijken en vice versa. Zo stellen zij:

*"Perhaps one of the most important influences on an organization's response to its environment is the organization itself. Organizational environments are not given realities; they are created through a process of attention and interpretation. By the existence of a department or a position, the organization will attend to some aspects of its environment rather than others. Organizations have information systems for gathering, screening, selecting, and retaining information."* (2003: 13)

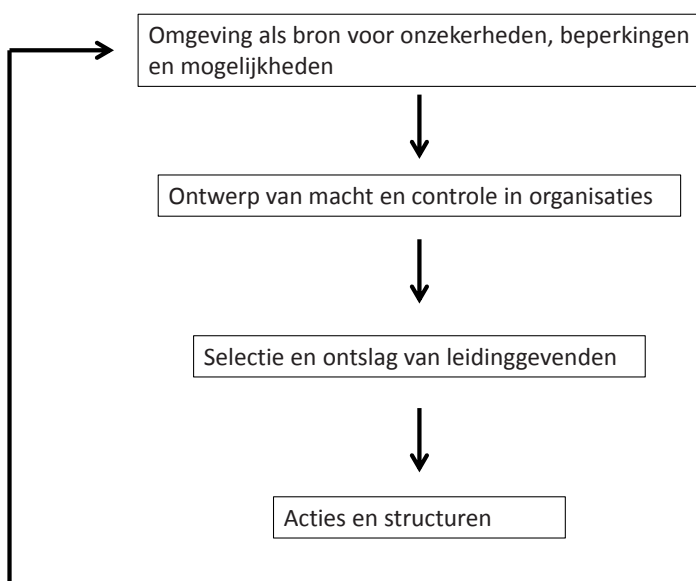
### Structuurmaatregelen (Systems of domination)

Omdat organisaties afhankelijk zijn van hun omgeving, zullen extern geïnspireerde opvattingen ook navolging moeten krijgen in de organisatie door interne maatregelen van actoren in de organisatie. Pfeffer & Salancik spreken in dezen over een *'resource dependence perspective'* (1978) om aan te geven dat organisaties voortdurend in contact met hun omgeving moeten staan

omdat ze daarvan afhankelijk zijn voor de toewijzing van voldoende middelen.

Daarbij benadrukken zij echter dat de consequenties van omgevingsinvloeden voor de interne gang van zaken niet bij voorbaat vastliggen. Zo stellen zij:

*“While there is some coupling, so that environmental effects must be considered, the coupling is loose, which means that the relationships are far from perfectly determinate.” (2003: 227)*



Figuur 4. Externe controle van organisatie(veranderingen). Bron: Pfeffer en Salancik 2003: 229

Interne keuzes ten aanzien van de vormgeving van de organisatie zijn uiteindelijk bepalend voor de wijze waarop omgevingeisen worden geïnterpreteerd en vervolgens geïmplementeerd door de actoren in de organisatie. Zo stellen Pfeffer & Salancik:

*“The manager seeks to enact or create an environment more favorable to the organization [or..] organizational actions are adjusted to conform to the constraints imposed by the social context.” (2003: 19)*

Met betrekking tot de vormgeving van de formele organisatie onderkennen Pfeffer & Salancik een drietal elementen die als zodanig kunnen worden gezien als de onderdelen van de eerder door Giddens aangeduide 'systems of domination', te weten het ontwerp van macht en controle in organisaties, de aanstelling van leidinggevend en tot slot de door hen te nemen acties waarmee de beoogde controle op het gewenste organisatieresultaat wordt geoperationaliseerd (zie figuur 4). Hierna wordt verder ingegaan op genoemde 'systems of domination'.

*Het ontwerp van organisaties.* Het ontwerp van organisaties is meer in het bijzonder bestudeerd door Mintzberg. Redenerend vanuit de gewenste samenhang tussen partijen brengt Mintzberg dominante organisatiekenmerken bij elkaar in een aantal ideaaltypische configuraties (2003: 118). In het kader van dit onderzoek richtten we ons met name op de gediversifieerde organisatievorm. Deze configuratie kent een hoofdkantoor en verschillende divisies. Het hoofdkantoor bestaat uit drie onderdelen: een kleine strategische top, een kleine staf – Mintzberg spreekt in dezen van een technestructuur – die zich bezig houdt met het prestatiemetingssysteem en een grotere ondersteuningsgroep voor gemeenschappelijke diensten. De divisies kunnen functioneel of productgericht zijn samengesteld. In het eerste geval moet sprake zijn van samenwerking tussen de divisies om een gewenst eindproduct te kunnen produceren. In het tweede geval brengen divisies zelfstandig producten op een specifiek aan hen verbonden markt. Mintzberg spreekt hier respectievelijk van een geïntegreerde- of een conglomeraatvorm.

Over het algemeen starten ondernemingen in een geïntegreerde vorm en groeien in de loop van de jaren door geografische spreiding, complexiteit van het productieproces of omvang naar een conglomeraatvorm (2003: 164). Mintzberg komt bij zijn analyse van de gediversifieerde configuratie tot de formulering van een dilemma, namelijk dat de conglomeraatvorm feitelijk de beste mogelijkheden biedt voor marktgerichtheid, autonomie en innovatie van de divisies, maar dat het risico bestaat van desintegratie door onvoldoende samenhang tussen de divisies. Op de weg terug naar een geïntegreerde vorm bestaat evenwel het risico dat het hoofdkantoor de divisies tot zijn instrumenten maakt binnen een gesloten systeem (2003: 166) met een sterk gecentraliseerd prestatiemetingssysteem. Het hoofd-

kantoor zal door standaardisatie van resultaten met prestatienormen grip willen houden op de divisies. De aanwezigheid van normen veronderstelt dat de prestaties van de divisies zich lenen voor kwantitatieve meting (Mintzberg 2003: 165). Indien de divisies zelf een professionele configuratie kennen op basis van de complexiteit van het productieproces levert het vaststellen van kwantitatieve normen problemen op. Mintzberg stelt hierover:

*“Wanneer organisaties met een andere configuratie [dan de machine-configuratie] worden samengebracht onder de paraplu van een gedivisionalseerde structuur worden ze, om te kunnen voldoen aan de behoeften daarvan, feitelijk tot een machinebureaucratische vorm gedwongen.” (2003: 165)*

Bij de conglomeraatvorm heeft de onderneming als geheel vooral belangstelling voor de financiële relaties tussen de diverse bedrijfsonderdelen. Bij de geïntegreerde vorm moet, aldus Mintzberg, sprake zijn van meer inhoudelijke sturing vanuit het hoofdkantoor om de afbakening tussen de functionele divisies te bewaken en te optimaliseren. Dit vereist dus de aanwezigheid van de eerder genoemde staf of ‘technostructuur’, terwijl die in geval van een conglomeraatvorm beperkt kan blijven tot een financiële afdeling.

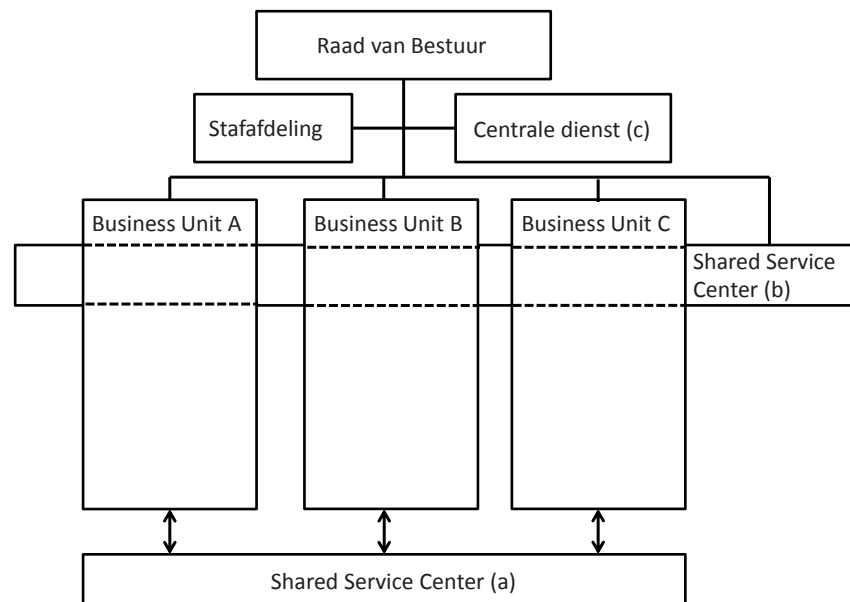
Strikwerda analyseerde een bijzondere divisiestructuur waarin ‘shared service centers’ (SSC’s) worden gevormd van waaruit ondersteunende diensten worden geleverd aan de ‘business units’. De redenering achter de inrichting van SSC’s is aldus Strikwerda:

*“Door veranderingen in de markten en de economie is het ook nodig op de kosten te letten en dan blijkt dat ondersteunende activiteiten in business units vaak suboptimaal presteren qua professionaliteit en kosten; dat met schaalgrootte en bundeling van expertise enorme kostenbesparingen en een hogere kwaliteit zijn te behalen. Door breed inzetbare ondersteunende diensten en generieke operationele activiteiten uit de business units te halen en bij elkaar te zetten in ssc’s kunnen deze voordelen worden bereikt.” (2003: IX)*

Met betrekking tot de besturing van een SSC-organisatie onderkent Strikwerda meerdere varianten voor de positionering van een SCC in de interne

organisatie van een onderneming (zie figuur 5.).

De varianten (a) en (c) passen bij de door Mintzberg genoemde conglomeraatvorm. Variant (a) betreft de keuze de SSC in te richten als 'joint venture' waarin het budget van de SSC een afgeleide is van de budgetten van de business-units. De Raad van Bestuur zal de business-units blijven aanspreken op de met de SSC's te behalen resultaten. Variant (c) kent 2 subvarianten, namelijk één waarbij de manager van een SSC rapporteert aan een stafafdeling of dat de SSC zelf als een stafafdeling wordt gezien, waarvan de kosten worden doorbelast naar de business-units op grond van 'gebruik'.



**Figuur 5. Varianten voor positionering SSC's in interne organisatie**  
(Strikwerda 2003: 75 figuur 4.1. met aanpassingen ter vereenvoudiging)

In het eerste geval wordt het uitvoerende SSC, bijvoorbeeld een centraal betaalkantoor, in het managementteam van de organisatie vertegenwoordigd door het hoofd van de stafafdeling 'accounting'. Daarbij, zo stelt Strikwerda is het wel van belang dat: *het hoofd van de stafafdeling niet via het SSC functionele bevoegdheden uitoefent, aangezien die moeten worden geaccor-*

deerd door ‘de lijn’ (2003: 78).

Variant (b) daarentegen sluit aan op de door Mintzberg genoemde geïntegreerde vorm. Bij variant (b) staan de SSC's in formele zin naast de business-units, met een eigen budget en verantwoording richting Raad van Bestuur. Strikwerda benadrukt dat invoering van SSC's geen wijziging met zich mee zou moeten brengen in de ‘business’-verantwoordelijkheid (2003: 86), die immers verbonden blijft aan de afgeslankte werkmaatschappijen. In het bijzonder moet, aldus Strikwerda, worden voorkomen dat de SSC's door hun omvang de werkmaatschappijen overvleugelen en een eigen beleid gaan ontwikkelen (2003: 110). In geval variant (b) wordt gekozen krijgt de Raad van Bestuur, zoals ook eerder door Mintzberg werd aangegeven, een rol die kan worden omschreven als ‘operator’ (2003: 109), welke rol uitstijgt boven de traditionele rol van ‘financial controller’.

*Aanstelling leidinggevenden.* Nadat keuzes inzake het ontwerp van de organisatie zijn gemaakt worden managers aangesteld om binnen de gekozen structuur leiding te geven aan activiteiten om daarmee de legitimiteit van de organisatie in haar omgeving te versterken. Daarmee wordt ook de achtergrond van de te selecteren leiders/managers van belang. Zo stellen Pfeffer en Salancik:

*“We assume change is a consequence of individual decisions and the action taken by individuals. If change is a consequence of decisions, who is empowered to take actions which alter the organization becomes critical.”*  
(2003: 227)

Als zodanig kunnen leidinggevenden een letterlijke verbinding vormen tussen de organisatie en de hen omringende beleidsnetwerken waarvan zij afhankelijk zijn. Pfeffer en Salancik spreken in dezen over ‘*interlocking directorates*’, waarbij vertegenwoordigers van beleidsnetwerken worden aangesteld op belangrijke posities in de organisatie. Zo stellen zij:

*“Interlocking directorates, we would argue, are one form of a more general tendency to manage the environment by appointing significant external representatives to positions in the organization. Known as cooptation, this*

*is a strategy for accessing resources, exchanging information, developing interfirm commitments, and establishing legitimacy.” (2003: 161)*

Het plaatsen van vertegenwoordigers van de organisatie omringende netwerken is vooral van belang indien vandaaruit schaarse middelen worden beheerd. Zoals Pfeffer en Salancik (1978) aantonen, krijgen dergelijke actoren meer invloed aangezien juist deze middelen van belang zijn voor het voortbestaan van de organisatie.

*Onderlinge samenwerking en coördinatie.* Nadat organisatorische posities zijn vastgelegd moeten actoren in de organisatie aan elkaar worden verbonden door middel van coördinatiemechanismen. Een belangrijk proces in dezen wordt gevormd door het allocatieproces voor de toewijzing van middelen aan activiteiten en organisatieonderdelen ten behoeve van de primaire productieproces. Bower (1970) stelde vast dat dit proces over het algemeen op het hoogste organisatorische niveau is belegd, maar dat desondanks ook de uitvoerende eenheden, in het bijzonder de divisie of businessunits, nauw bij de besluitvorming zijn betrokken. Hij wees in het bijzonder op de samenhang tussen keuzes in het organisatieontwerp en de inrichting van het allocatieproces. Zo zou een conglomeraatvorm ook tot decentralisatie van het allocatieproces moeten leiden of juist een geïntegreerde divisie-structuur tot centralisatie daarvan. Hij stelde hieromtrent:

*“The discussion began by noting that in a large organization the same forces that led to the decentralization of product-market strategic-planning—primarily the dispersion of specialized knowledge—in principal ought to lead to a similar decentralization of the investment planning that results in capital commitments in product-market sub-units.” (1970: 321)*

De keuze voor een decentraal of centraal allocatieproces leidt daarmee ook tot specifieke behoeften aan informatie-uitwisseling tussen de onderdelen van de organisatie.

Het organisatieontwerp, zijnde het geheel aan toegewezen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zou de noodzakelijke informatieoverdracht moeten ondersteunen. Traditioneel richten organisatie-ontwerpers

zich daarbij op het inbrengen van taak- en rolafhankelijkheden in de organisatie, door Puranam c.s. aangeduid als respectievelijk *'task- and agent interdependence'* (2012: 421 e.v.).

Taakafhankelijkheid houdt in dat alleen door een combinatie van taken meerwaarde voor de organisatie wordt gecreëerd, bijvoorbeeld in geval door productie-eenheid A halfproducten worden geproduceerd die noodzakelijk zijn voor productie-eenheid B om daarmee een eindproduct te kunnen produceren. Hiervan is sprake bij de vorming van de eerder genoemde *'shared services'* in de organisatie. Er is geen sprake van taakafhankelijkheid indien het productieproces van eventuele deelproducten los van elkaar kan worden uitgevoerd, waardoor feitelijk het eindproduct van een organisatie kan worden gezien als een *'simpele'* optelsom van deelproducten. Rolafhankelijkheid ontstaat indien de beloning voor actor A afhankelijk is van de prestatie van actor B en vice versa. Puranam c.s. tonen aan dat taak- en rolafhankelijkheid op zichzelf niet leiden tot een wederzijdse behoefte tot uitwisseling van informatie voor het eventueel oplossen van coördinatievraagstukken (Puranam c.s. 2012: 424). Een dergelijke behoefte ontstaat pas indien de beloning van actor A is gekoppeld aan de prestaties van actor B *en* beide actoren, om goed te kunnen presteren, moeten kunnen anticiperen op de acties van de andere actor om daar zijn eigen acties (vooraf) op af te kunnen stemmen. Zij spreken dan van *'epistemic interdependence'*. Zo stellen zij:

*"In a dyad, epistemic interdependence between agents will exist if (1) at least one agent faces broad incentives and (2) the same agent is scheduled to act before knowing the action of the other."* (2012: 427)

Zij spreken daarbij van *'broad incentives'*, indien sprake is van een *'gemeenschappelijk'* beloningssysteem, in tegenstelling tot *'narrow incentives'*, die verbonden zijn aan individuele beloningen. In geval van *'epistemic interdependence'* moet door beide actoren voorkennis, ofwel *'predictive knowledge'*, worden opgebouwd. Deze *'predictive knowledge'* kan alleen door middel van uitwisseling van informatie tot stand worden gebracht.

Afname van de omvang en heterogeniteit van organisatieonderdelen door departementalisering dragen bij aan informatie-uitwisseling waarmee *'pre-*



*dictive knowledge*' **binnen** een onderdeel kan worden versterkt. Daarentegen leiden departementalisering tegelijkertijd tot een vermindering van de ontwikkeling van '*predictive knowledge*' **tussen** organisatieonderdelen. Om de noodzakelijke opbouw van *predictive knowledge* **tussen** organisatieonderdelen op te bouwen moeten aanvullende instrumenten worden ingebracht, waaronder de instelling van liaison-functies of overleg-fora. Door aanpassingen door te voeren in de keuze tot departementalisering, omvang van de departementen en de heterogeniteit in een groep kan aldus de collectieve kennisopbouw van de organisatie worden gemodelleerd (Puranam c.s. 2012: 429) in een door de organisatieleiding gewenste richting.

Het organisatie-ontwerp moet er op gericht zijn de behoefte tot onderlinge afstemming, in casu de aanwezigheid van '*epistemic interdependence*', te verminderen en daar waar deze onvermijdelijk is een zo hoog mogelijke graad van '*predictive knowledge*' mogelijk te maken (Puranam c.s. 2012: 420). Tot slot stellen Puranam c.s. dat indien organisaties onderdeel uitmaken van meerdere beleidsnetwerken – en dus een complexe omgeving kennen – dit tot een hoge '*epistemic interdependence*' leidt en daarmee ook tot stabiele organisatievormen, waarin in de loop van de jaren de noodzakelijke '*predictive knowledge*' is opgebouwd (2012: 434).

### **Kennis- en subcultuurontwikkeling (systems of signification)**

De ontwikkeling van het interpretatief referentiekader van waaruit actoren hun directe omgeving herkennen en hun handelen rechtvaardigen staat centraal in het door Giddens genoemde '*system of signification*'. Hoewel, zoals eerder werd aangegeven (figuur 3), dit referentiekader mede wordt vormgegeven door ontwikkelingen in de (institutionele) omgeving van de organisatie en bestaande organisatorische machtsverhoudingen benadrukken Weick c.s. (2005) dat ook opvattingen over de identiteit van groepen in de organisatie hier van belang zijn.

Soeters (2015) stelt meer in het bijzonder dat vooral de militaire organisatie worden gekenmerkt door een veelheid aan subculturen met eigen taken en werkwijzen, waardoor bijzondere inspanningen noodzakelijk zijn om te komen tot een gemeenschappelijk koers voor de organisatie als geheel. In zijn ogen kan een militaire organisatie worden vergeleken met een

symfonieorkest, waarbinnen verschillende groepen muzikanten met soortgelijke muziekinstrumenten als totaal tot een harmonisch geheel moeten worden gevormd.

De identiteit van groepen of subculturen vormt, aldus Weick c.s., zowel het aangrijpingspunt voor het gedrag van leden van een organisatie of delen daarvan als een punt van herkenning voor haar omgeving.

*“From the perspective of sensemaking who we think we are (identity) as organizational actors shapes what we enact and how we interpret, which affects what outsiders think we are (image) and how they treat us, which stabilizes or destabilizes our identity. Who we are lies importantly in the hands of others.” (2005: 416)*

Morgan (2006: 243 e.v.) wijst in dezen op een verschijnsel, aangeduid als ‘autopoiesis’, waarin actoren zich richten op hun omgeving op een wijze waarmee hun eigen bestaansrecht wordt versterkt. Meer in het bijzonder stelt Morgan (2006: 246) hieromtrent.

*“Organizations interact with projections of themselves.” (2006: 246)*

Ook kan sprake zijn van hyper-adaptatie, wanneer organisatieonderdelen zich voortdurend richten op het beeld bij anderen, maar onvoldoende aandacht besteden aan het proces van internalisering van werkprocessen en zingeving (Hatch & Schultz 2004: 391).

Nag, Corley en Gioia (2007) komen op basis van een casestudie tot de conclusie dat het praktisch handelen van actoren, ook aangeduid als ‘social practices’, het draaipunt of aangrijpingspunt vormt om te komen tot aanpassing van de identiteit en kennisbasis van de organisatieonderdelen. Zij stellen:

*“Practice, then, acts as a linchpin connecting organizational identity and knowledge” en “Identity influences knowledge use by connecting knowledge to action, and knowledge use influences identity by providing the behavioral frames for its manifestation and maintenance.” (2007: 822)*

Zij toonden aan dat weerstand tegen verandering niet zozeer wordt ingegeven door het verlies aan invloed van bepaalde partijen, maar veeleer samenhang met de wijze waarop de kennisontwikkeling wordt gevoed en versterkt door de identiteit van organisatieonderdelen. Manifestaties van macht en controle op basis van organisatorische posities kunnen in dit licht eerder worden gezien als symptomen van dieper liggende oorzaken.

Kennisontwikkeling en identiteit zijn aldus met name verbonden aan eerdere praktische ervaringen en in die zin *'path- en history-dependent'* (2007: 822). Hierdoor kan ook de ontwikkeling van nieuwe kennis worden bemoeilijkt en komt kennis in alle gevallen alleen geleidelijk tot stand. *'Path dependence'* duidt op de aanwezigheid van een mechanisme dat ervoor zorgt dat een bepaalde handelwijze in de tijd gezien steeds verder wordt versterkt en daarom niet meer kan worden aangepast ondanks externe druk. Een traditioneel voorbeeld van een dergelijke situatie is de ontwikkeling van de QWERTY-indeling van een computertoetsenbord. Inmiddels zijn betere indelingen van toetsenborden denkbaar. Gegeven de enorme impact van een eventuele aanpassing handhaaft men de oude indeling. Gesproken wordt dan van een *'lock-in'* in het feedbackmechanisme tussen organisatiele identiteit en de *'practices and decisions'*; in casu de organisatiecultuur. Er kunnen diverse aanknopingspunten zijn voor het ontstaan van dergelijke *'path dependencies'*, zij het dat daarbij steeds de aanwezigheid van een specifiek mechanisme dat leidt tot versterking van de afhankelijkheid moet worden aangetoond.

### Subconclusie

Op basis van het bovenstaande ontstaat het beeld van actoren in organisaties die in hun handelen worden bepaald door invloeden uit de omgeving van de organisatie. Dit kan enerzijds betrekking hebben op opvattingen inzake de inrichting van de organisatie en daaraan verbonden onderlinge machtsverhoudingen die vooral zijn gericht op het voor de langere termijn zeker stellen van voldoende middelen voor het voortbestaan van de organisatie. Anderzijds betreft dit opvattingen over handelwijzen of *'social practices'* door actoren in organisaties, waarmee hun identiteit in de organisatie en de relatie met hun institutionele omgeving wordt bepaald. Voor beide omgevingsinvloeden geldt dat actoren zelf keuzes maken over dat deel van

de omgeving dat hen het meeste aantrekt en legitimeert in hun handelen.

Naast de externe oriëntatie van actoren is echter de interactie tussen actoren ook afhankelijk van het gekozen organisatieontwerp en de uitvoeringspraktijk, waaraan actoren hun identiteit verbinden. Structuurmaatregelen en kennis- en cultuurontwikkeling kennen daarmee zowel een institutionele als organisatorische context. Zoals eerder aangegeven voegt Osborne (2010) hier nog een extra dimensie toe voor organisaties waarin meerdere beleidsnetwerken en daaraan verbonden actoren samenkomen. Derhalve gaan we om het theoretisch beeld van organisatieveranderingen te completeren hierna in op de specifieke kenmerken van organisaties die deelsuitmaken van meerdere beleidsnetwerken.

### **KENMERKEN VAN ORGANISATIES BINNEN BELEIDSNETWERKEN**

Orton en Weick (1990) menen dat organisaties kunnen zijn opgebouwd uit een veelheid van organisatieonderdelen die verschillend op elkaar en omgevingsinvloeden reageren:

*“When researchers define organizations as monolithic corporate actors, they overemphasize order and underemphasize elements; when they define organizations as mere aggregates of individuals, they overemphasize elements and underemphasize order.” (1990: 216)*

Zij menen dat organisaties kenmerken vertonen die zowel passen bij een rationele (gesloten) systeembenadering als bij een institutionele benadering en dat dergelijke kenmerken zich zowel op het hoogste organisatieniveau als in de uitvoering kunnen voordoen. Zij duiden dit aan als een organisatie die ‘loosely coupled’ is.

*“The fact that these [organizational] elements are linked and preserve some degree of determinacy is captured by the word ‘coupled’. The fact that these elements are also subject to spontaneous changes and preserve some degree of independence and indeterminacy is captured by the modifying word ‘loosely’. The resulting image is a system that is simultaneously open and closed.” (1990: 204)*

Aldus Orton en Weick is een organisatie *'tightly coupled'* indien er interactie is met de omgeving, vanuit een totaalsysteem, zonder onderscheid tussen de onderdelen van de organisatie. Daarentegen is een systeem *'loosely coupled'* indien onderdelen van een organisatie verschillend reageren op impulsen uit de omgeving. Orton en Weick pleiten voor onderzoek waarin in organisaties het vinden van een juiste balans tussen het voorkomen van *'tight'* en *'loose coupling'* centraal staat.

*'Loose coupling'* in een organisatie kan, aldus Orton en Weick, ontstaan op basis van het voorkomen van *'causal indeterminacy'* en *'fragmented external and internal environments'*. *'Causal indeterminacy'* ontstaat onder meer wanneer in de organisatie discussie ontstaat over relaties tussen middelen en doelstellingen (*'means-ends'*) en sprake is van onduidelijke of inconsistente besluitvorming (1990: 207). Externe fragmentatie ontstaat wanneer markten op grote geografische afstanden van elkaar of bijzondere doelgroepen moeten worden bediend. Interne fragmentatie ontstaat indien door een deel van de organisatie min of meer unieke werkzaamheden moeten worden verricht met weinig of geen onderlinge afhankelijkheden.

*'Loose coupling'* kan zich, aldus Orton en Weick, op verschillende niveaus in een organisatie voordoen en is zichtbaar in de structuur van de organisatie. Zo kan sprake zijn van een modulaire opbouw, capaciteit om in te spelen op variaties in de vraag (*'requisite variety'*<sup>14</sup>-regelcapaciteit) en discretie. Discretie heeft betrekking op het vermogen tot zelfstandig handelen of oordeelsvorming door organisatieonderdelen.

Voorts wijzen Orton en Weick nog op de effecten van het voorkomen van *'loose coupling'* voor de interactie met de omgeving. Deze effecten kunnen

zijn: persistentie of weerstand tegen verandering, *'buffering'* en *'adaptability'*. Zo toonden Wilson en Corbett (1983) aan dat *'loosely coupled'* organisaties

14 Het principe van *'requisite variety'* [Ashby, 1969 in Kuipers 1989] betekent dat de groep opgewassen is tegen alle bronnen van variatie die zich mogelijkwerwijs kunnen voordoen. Het uitgangspunt bij dit principe is de *'law of the requisite variety'* van Ashby: "Gevarieerdheid kan slechts beheerst worden met gevarieerdheid." De variatie in het systeem moet groter zijn dan of gelijk zijn aan de variatie in de omgeving.

een grote weerstand opbouwen tegen verandering. ‘*Buffering*’ duidt op een fenomeen waarbij organisatieonderdelen eventuele noodzakelijke aanpassingen in hun werkwijzen doorvoeren zonder daarbij de organisatieleiding of andere eenheden te betrekken. Dit wordt aldus Orton en Weick (1990: 213) verklaart doordat ‘*loosely coupled*’ organisatie-onderdelen in staat blijken problemen in te dammen en te isoleren van de rest van de organisatie. Dit kan er overigens toe leiden dat structurele knelpunten niet worden opgemerkt. Waar persistentie en ‘*buffering*’ voorbeeld zijn van het bieden van weerstand tegen veranderingen leidt ‘*adaptability*’ juist tot aanpassing. Dit betreft dan overigens niet noodzakelijkerwijs het doorvoeren van herstructureringen gericht op het bedienen van een zich ontwikkelende markt - hetgeen wordt aangeduid als ‘*adaption*’-, maar op de interne flexibiliteit om nu nog onzekere ontwikkelingen te kunnen accommoderen.

Door genoemde elementen van de geschetste theorie van ‘*loose coupling*’ in samenhang te bestuderen kan, aldus Orton en Weick, een verklaring worden gevonden voor de organisatiestructuur als sociale constructie (1990: 218). De aanwezigheid van ‘*loose coupling*’ kan ook de overtuiging sterken dat de structuur van een organisatie geen statisch gegeven is, maar eerder een dynamisch proces dat altijd in ontwikkeling is. Zo benadrukken zij dat:

*“loose coupling may lead researchers to study structure as something that organizations do, rather than merely as something they have.” (1990: 218)*

### Subconclusie

In aanvulling op traditionele visies op organisaties die uitgaan van een zekere onderlinge samenhang tussen de organisatieonderdelen en daaruit voortvloeiende hiërarchische relaties menen Orton en Weick dat organisaties moeten worden gezien als te zijn opgebouwd uit min of meer autonome actoren, die ook allen interacteren met een eigen specifieke omgeving, handelen vanuit een eigen overtuiging en invloed uitoefenen op de interne verhoudingen en besluitvorming vanuit hun eigen unieke legitimiteitsbasis. Een organisatie die wordt gekenmerkt door een dergelijke ‘*loose coupling*’ zal voor wat betreft de oriëntatie op de omgeving weerstand tegen verandering bieden en een voorkeur ontwikkelen voor ‘*adaptability*’ in plaats van ‘*adaption*’, ofwel meer gericht zijn op het vermogen in te spelen op veranderingen,

zonder daar een volledige herstructurering aan te verbinden. Dergelijke organisaties zijn voor wat betreft hun interne organisatie meer gericht op modulariteit, professionele discretie en autonomie van de organisatiedelen (Orton & Weick 1990).

### DE BESTURING VAN COMPLEXE ORGANISATIES

Op basis van de eerder aangereikte theoretische inzichten wordt duidelijk dat het bij elkaar brengen van de verschillende percepties van actoren in een organisatie geen eenvoudige opdracht is, zeker niet in geval organisaties deel uitmaken van grotere beleidsnetwerken vanwaaruit mogelijk conflicterende eisen aan de organisatie worden gesteld.

Actoren en daaraan verbonden subculturen voelen zich meer of minder aangetrokken tot netwerken die de organisatie omringen en zullen aldus trachten de aan hun beleidsnetwerk verbonden *'institutional logic'* verder te operationaliseren in de organisatie. Zo benadrukken Jian en Guowei (2007), naast anderen, dat organisatieveranderingen altijd tot spanningen zullen leiden tussen het management en het uitvoerende niveau. Als eerste vormt een beoogde verandering - een geaccordeerde visie - voor het management een nieuw te bereiken rustpunt in de organisatie, terwijl het voor de uitvoering juist de start is van onzekerheid in tot dan toe gehanteerde werkprocedures. Voorts denken de managers in termen van teksten en intenties, terwijl de uitvoerders denken in acties en werkprocedures.

Om de door Bacharach c.s. (1996) bepleite *'alignment of logics of action'* te realiseren zal allereerst een strategie moeten worden ontwikkeld voor de door te voeren verandering, die er op is gericht structurele oorzaken van mogelijk aanwezige verschillen van inzicht in de organisatie weg te nemen. Vervolgens is het zaak de noodzakelijke onderlinge communicatie vorm te geven waarmee het door Giddens genoemde proces van *'structuration'* feitelijk gestalte krijgt.

### Veranderstrategie

Van der Ven & Poole (1995) komen op basis van een uitgebreide bestudering van diverse wetenschappelijke theorieën tot een viertal ideaaltypische theoretische modellen voor de bestudering van organisatieveranderingen (figuur 6).

<p><b>Evolution</b></p> <p>Multiple entities</p> <p>Unit of change</p> <p>Population scarcity Environmental selection Competition</p>	<p><b>Dialectic</b></p> <p>Pluralism (Diversity) Confrontation Conflict</p>
<p><b>Life cycle</b></p> <p>Single entity</p> <p>Immanent Program Regulation Compliant adaptation</p>	<p><b>Teleology</b></p> <p>Purposeful enactment Social construction Consensus</p>
<p>Prescribed</p>	<p>Constructive</p>

De vier modellen onderscheiden zich analytisch van elkaar door verschillen in de *eenheid* en de *wijze* van verandering. Met betrekking tot de eenheid van verandering kan sprake zijn van één of meerdere betrokken organisatorische eenheden en met betrekking tot de wijze van verandering kan sprake zijn van veranderingen die een zekere voorspelbaarheid en richting kennen of van onvoorspelbare sociaal geconstrueerde veranderingen. Er is in de ogen van Van der Ven en Poole sprake van een eenheid indien de onderdelen van die eenheid er min of meer gelijke opvattingen op na houden en in die zin als totaal kunnen optreden. Zo stellen zij:

Ten aanzien van de wijze van verandering creëert een *'prescribed'*, of voorgeschreven, aanpak veranderingen binnen algemeen geaccepteerde kaders.



Aldus Van der Ven en Poole wordt hier in de wetenschappelijke literatuur gesproken over *'first-order-change'* (1995: 522). Een *'constructive'*, of sociaal geconstrueerde aanpak daarentegen resulteert in aanpassing van de kaders en veronderstellingen die eerder van toepassing waren. Een dergelijke wijze van veranderen is bij uitstek *'emergent'* en komt spontaan tot stand. Aldus Van der Ven en Poole wordt hier gesproken over *'second-order-change'*.

	<b>Teleology (Planned Change)</b>	<b>Life Cycle (Regulated Change)</b>	<b>Dialectic (Conflictive Change)</b>	<b>Evolution (Competitive Change)</b>
<i>Process Cycle</i>	Dissatisfaction, search, goal setting and implementation	Prescribed sequence of steps or stages of development	Confrontation, conflict, and synthesis between opposing interests	Variation, selection and retention among competing units
<i>Generating mechanism</i>	Social construction of desired endstate; goal consensus	Prefigured program regulated by nature, logic or rules	Conflict between opposing forces	Competition for scarce resources
<i>Typical breakdowns</i>	Lack of recognition Decision biases Group think Lack of consensus	Resistance of change Lack of compliance Monitoring and control	Destructive conflict Power imbalance Irresolvable differences	Requisite variety Lack of scarcity
<i>Remedies</i>	Triggering attention Critical thinking Consensus building	Responding to complaints Local adaption Internalizing mandates	Conflict management Negotiating skills Political savvy	Niche development Marketing Strategy for competitive advantage

Tabel 2. Vergelijking van ideaaltypische modellen voor organisatieverandering. Bron: Poole en Van der Ven (2004: 377)

Poole en Van der Ven (2004) benadrukken dat genoemde modellen zelden in isolement opgeld zullen doen, maar vaak in combinatie zullen voorkomen, op verschillende organisatieniveaus en met verschillende tijdsintervallen. Zo stellen zij meer in het bijzonder:

*“Complex change processes are generated by the interaction of more than one of these process theories. Indeed, very few applied theories of change,*

*development, or innovation are built around a single ideal-type theory as defined in Van de Ven & Poole (1995). Most involve two or more theories operating together, at different levels, or during different time periods.” (2004: 375)*

Het denken vanuit de ideaaltypische modellen maakt het mogelijk plannen te ontwikkelen met tegenmaatregelen waarmee achterliggende oorzaken van conflicten worden weggenomen (2011: 61). Meer in het bijzonder zijn door hen in onderstaande tabel 2 de vier theoretische modellen uitgewerkt.

In dit onderzoek richten we ons op het strategisch veranderingsproces op het hoogste organisatorische niveau. Met betrekking tot de keuze van de daaraan verbonden veranderstrategie moet in dat licht als eerste de vraag worden beantwoord in hoeverre sprake is van één *‘tightly coupled’*, organisatie of meerdere min of meer zelfstandige organisatieonderdelen binnen een *‘loosely coupled’* organisatie. De beantwoording van die vraag leidt tot andere keuzes ten aanzien van de te volgen veranderstrategie.

*Strategie voor ‘tightly coupled’ organisaties.* Zoals aangegeven door Van der Ven en Poole (1995) worden veranderingen in min of meer homogeen opgebouwde, *‘tightly coupled’* organisaties gedreven door een algemeen geaccepteerde logica die óf vanuit de omgeving, in een *‘life cycle’*-veranderingsmodel, wordt aangereikt óf door gedragen standpunten in de organisatie, in een teleologisch veranderingsmodel. De door te voeren verandering richt zich vervolgens op de beheersing van de onderlinge machtsverhoudingen en afhankelijkheden tussen de actoren in de organisatie (Mastenbroek 2003). Het vermogen tot verandering wordt hier aldus Hannan en Freeman in negatief opzicht beïnvloed door de complexiteit van de organisatie, in casu het voorkomen van veel onderlinge afhankelijkheden en relaties. Voorts menen zij dat het vermogen tot wijziging vermindert naarmate organisaties ouder en groter worden. Zo stellen zij:

*“...for wide classes of organizations there are very strong inertial pressures on structure arising from both internal arrangements (for example, internal politics) and from the environment (for example, public legitimization of organizational activity).” (Hannan & Freeman 1977: 957)*

Hannan en Freeman benadrukken tot slot ook dat organisatiekenmerken als *'reliability'* en *'accountability'* het aanpassingsvermogen zullen beperken. Hiervan is sprake wanneer organisaties kennisintensieve, levensreddende of -bedreigende producten voortbrengen, lange termijn-relaties kennen met hun werknemers en klantenkring en wanneer zij politiek gevoelig zijn (1984: 153). Met name militaire organisaties zijn in dezen in de ogen van Hannan en Freeman voorbeelden van organisaties met een hoge mate van *'structural inertia'*. Zo stellen zij:

*"Reliability and accountability require that organizational structures be highly reproducible." (1984: 154)*

Daarbij benadrukken zij dat een dergelijke reproduceerbaarheid wordt verkregen door een hoge mate van standaardisatie en institutionalisering (1984: 154) toe te passen. In het bijzonder ten aanzien van militaire organisaties stellen zij dat die weliswaar in staat moeten zijn zowel onder vredes- als oorlogsomstandigheden te opereren, maar dat zij daarbij in alle gevallen gebruik maken van ontwikkelde *'routines'*.

Ten aanzien van de aanwezigheid van structurele weerstanden tegen verandering in organisaties onderkennen zij een zekere gelaagdheid of hiërarchie in de structurele kenmerken van een organisatie. De weerstand is het hoogst voor die kenmerken waaraan de organisatie zijn identiteit ontleend en die als zodanig ook verbonden zijn aan haar bestaansrecht en middelentoewijzing. Zo stellen zij:

*"We conceptualize organizational structure as composed of hierarchical layers of structural and strategic features that vary systematically in flexibility and responsiveness. Our theory emphasizes the claims used to mobilize resources for beginning an organization and the strategies and structures used to maintain flows of scarce resources. Thus we classify items of structure according to their bearing on resource mobilization." (1984: 156)*

Op grond van deze aanname onderkennen zijn de volgende basis-structurelementen.

- a. De doelstelling van de organisatie – *'its stated goals'* - , waar het zijn bestaansrecht aan ontleend.
- b. Onderlinge machtsverhoudingen – *'forms of authority'*-, vooral verbonden aan het allocatieproces.
- c. Kern-technologie of *'core-technology'*, verbonden aan investeringen in materiaal en infrastructuur en de *'skills of members'*.
- d. Marktoriëntatie of *'marketing-strategy'*, gericht op het aantrekken van (financiële) middelen (1984: 156).

Hannan en Freeman menen dat organisatie steeds meer weerstand zullen tonen tegen verandering naarmate invloeden kerncompetenties zullen raken in de volgorde van 'd' naar 'a'.

Bovenstaande hiërarchie van structuurkenmerken leiden Hannan en Freeman af van de aanname dat deze ook in die volgorde bepalend zijn voor het aantrekken van voldoende (financiële) middelen om het bestaansrecht van een organisatie zeker te stellen. Zij erkennen echter ook dat de volgorde daarvan kan variëren naar aanleiding van het specifieke karakter van organisaties. Zo verwijzen zij ondermeer naar de volgende uitspraak van Thompson (1967) die daarmee aan de ontwikkeling van kerntechnologie een centrale plaats toekent:

*"Organizations are built in such a way as to protect structural units carrying out the primary technology from uncertainties emanating from the environment."* (uit Hannan & Freeman 1984: 156)

Los van deze kritische kanttekeningen bij het vermogen tot verandering van vooral militaire organisaties zal in algemene zin door de organisatie-leiding, langs de lijnen van de door Orlikowski genoemde *'situated change'*-benadering, een iteratief proces moeten worden opgestart tussen actoren op uitvoerend, organisatorisch en institutioneel niveau om onderlinge verschillen in interpretaties naar elkaar toe te brengen.

*Strategie voor 'loosely coupled' organisaties.* Binnen een *'loosely coupled'* organisatie zal, zoals eerder werd verwoord door Van der Ven en Poole, sprake zijn van onderlinge competitie rond de beheersing van schaarste – in

een evolutionair veranderingsmodel – of kan sprake zijn van het moeten overbruggen van structureel verschillende belangen – in een dialectisch veranderingsmodel. Het verstoren van de balans tussen actoren in een dergelijke geval leidt tot een zoektocht naar een nieuwe balans tussen machtsverhoudingen van actoren en daaraan verbonden werkprocedures of ‘*social practices*’. Aangezien de directe aanleiding tot verschillen van inzicht buiten de organisatie ligt kan niet uitsluitend worden volstaan met het naar elkaar toe brengen van partijen in de organisatie langs de weg van dialoog en onderhandeling. Bartunek komt in dit licht onder meer tot de volgende conclusie:

*“Second-order transitions typically begin with a perceived crisis strong enough to unfreeze accepted interpretive schemes for at least some organizational members. Such transitions occur dialectically, with the old schemes as thesis, the new ones as antithesis which will emerge as synthesis.”*  
(1984: 364)

In aansluiting op de visie van Orton en Weick (1990) inzake ‘*loose coupling*’ in organisaties onderzochten Pache en Santos (2013) organisatieveranderingen in zogeheten ‘hybride’ organisaties. Deze worden gekenmerkt door interne verdeeldheid op grond van verschillen van inzicht bij actoren over de wijze waarop tegemoet moet worden gekomen aan meerdere omgevingseisen of ‘*institutional logics*’. Aldus Pache en Santos is de traditionele opvatting dat binnen dergelijk organisaties wordt gekozen voor ‘*decoupling*’ of ‘*compromising*’.

In geval van ‘*decoupling*’ worden opvattingen en methoden die vanuit een institutionele omgeving worden aangereikt toegepast door enkele organisatieonderdelen, terwijl andere organisatieonderdelen gericht blijven op voor hen geldende kernwaarden. De organisatorische grenzen in een organisatie vallen dan samen met de verschillende beleidsnetwerken die de organisatie omringen. Mintzberg (2003) wijst in zijn verhandeling over de divisiestructuur in dit verband op de mogelijkheid om meerdere divisielagen in een organisatie aan te brengen. Op het hoogste niveau wordt dan tussen het hoofdkantoor en de eerste divisielag een prestatiebeheersingssysteem ingericht. In de daaronder ingerichte divisielagen kan dit verder worden vertaald naar andere prestatienormen. Langs deze weg is het voorstelbaar dat op lagere

niveaus het professionele karakter van de uitvoering kan worden gehandhaafd, terwijl de communicatie met de hogere niveaus een steeds bureaucratischer karakter krijgt.

In geval van ‘*compromising*’ wordt voldaan aan minimum standaarden die een institutioneel veld van toepassing zijn en wordt gepoogd compromissen tot stand te brengen

*“..through conforming to the minimum standards of what is expected, through crafting new behavior that brings together elements of the conflicting demands, or through bargaining with institutional referents so that they alter their demands.” (2013:975)*

Pache en Santos menen echter op basis van onderzoek dat ook een derde strategie toepasbaar lijkt waarin organisaties<sup>15</sup> er met succes in slagen te komen tot een combinatie van opvattingen en methoden die binnen de van toepassing zijnde institutionele logica’s opgeld doen. Zij scharen zich daarmee achter de visie van Aurini (2006) die in dezen spreekt over ‘*strategic isomorphism*’. Meer in het bijzonder stellen Pache & Santos:

*“The finding of sustainable hybrid forms that selectively couple elements drawn from different logics, allows us to move from a view of leaders of hybrid organizations as actors compromising on their actions while decoupling their organizational core, to leaders as bricoleurs who perform institutional work combining the templates and scripts afforded by the richer institutional environment while learning to navigate and avoiding the minefields created by enduring institutional conflicts.” (2013: 996)*

Actoren in een ‘*loosely coupled*’ organisatie zouden, aldus Pache en Santos, onderscheid moeten maken in die elementen binnen de hen omringende ‘*institutional logics*’ waarmee hun legitimiteit in het bijzonder worden bepaald en elementen vanuit die logica’s die meer van symbolische betekenis zijn. Een en ander laat onverlet dat de keuze voor een selectieve benadering

<sup>15</sup> Dit betrof in het bijzonder private organisaties gericht op reïntegratie van werknemers waarbinnen zowel economische als sociale zorg overwegingen moesten worden doorgevoerd

participatie en afstemming vergt tussen alle relevante actoren in de organisatie en versterking van hun identiteit binnen hun specifieke omgeving.

### Vormgeving interne communicatie

Nadat drijfveren achter de door te voeren organisatieveranderingen zijn onderkend en een daaraan verbonden veranderstrategie is vastgesteld moet door de organisatieleiding een actieve dialoog worden gevoerd teneinde invulling te geven aan een collectief leerproces op alle niveaus van de organisatie. Mantere en Vaara (2008) stellen vast dat actoren onderling communiceren op basis van een bepaald ‘discourse’. Een ‘discourse’ betreft een specifieke door actoren ontwikkelde ‘vocabulaire’ waarin opvattingen over kernwaarden, onderlinge verhoudingen en normen vastliggen. Gebezigde woorden, zoals ‘strategie’ of ‘leiderschap’ krijgen in een dergelijk ‘discourse’ betekenis voor de leden van de organisatie, waarmee ook de onderlinge communicatie wordt verbeterd omdat partijen elkaar dan beter begrijpen. Mantere en Vaara stellen hieromtrent:

*“Discourses are linguistically mediated constructions of social reality. They are not mere representations of social reality but important means through which beliefs, values, and norms are reproduced and at times transformed in social life.” (2008: 341)*

Mantere & Vaara identificeren op basis van casestudies in verschillende ondernemingen een zestal strategieën of ‘discourses’ waarvan gebruik wordt gemaakt om organisatieveranderingen door te voeren (zie tabel 3a/b). Hierna werken we genoemde ‘discourses’ verder uit.

‘Mystificatie’ en ‘disciplineren’ zijn methoden verbonden aan de opvatting dat partijen in een organisatie zich als één identiteit kunnen scharen achter één overkoepelende gedachte en daaraan verbonden hiërarchische structuur. In geval van mystificatie zijn strategie- en visieontwikkeling in principe besloten activiteiten die worden uitgevoerd door leiders die deel uitmaken van de ‘inner-circle’ van het topmanagement. Door te participeren in deze activiteiten wordt de positie van degene die zich in de ‘inner-circle’ bevinden nog verder versterkt. De implementatie van de vastgestelde strategische visie is verder een zaak van de uitvoerende organisatie. De veronderstelling

is dat het topmanagement ook beter is toegerust om tot de formulering van een visie op de organisatie te komen vanuit hun (betere) informatiepositie en ervaring. De strategie overspoelt de organisatie als een soort waterval die zich verplaatst naar de lager gelegen delen van de organisatie.

In geval van disciplineren worden specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegewezen aan (top)managers. Een illustratieve uitspraak die bij dit *discourse* past is bv.:

*“I mean that these decisions are not collective. Somebody just has to make the decisions and get the others to follow.” (Mantere & Vaara 2008: 349)*

Medewerkers worden in deze benadering vooral als objecten gezien die de genomen beslissingen loyaal dienen uit te voeren. Aldus Mantere & Vaara (2008: 350) past hierbij ‘*explicit hierarchical language drawing from military discourse*’.

Mantere & Vaara (2008) benadrukken dat bovenstaande methoden participatie van personeel op operationeel niveau kunnen ontmoedigen.

*Technologiseren.* Bij technologiseren worden systemen toegepast om participatie van actoren in banen te leiden. Te denken valt hier aan rapportage-, prestatie-meting- of ‘*workflow*’-systemen. Het personeel van de organisatie is hierbij een middel om dergelijke systemen te voeden op de voorgeschreven wijze. Ook hier wijzen Mantere & Vaara op problemen met betrekking tot de participatie van actoren op uitvoerend niveau.

Specifiek met betrekking tot het gebruik van informatietechnologie om richting te geven aan het handelen van het personeel wijzen ook Pentland & Feldman (2008) op de noodzaak tot ontwerp van routine-procedures op basis van ‘levende’, ‘*generative systems*’, die door onderling afhankelijke actoren worden ontwikkeld en niet door ‘dode’ systemen of ‘artifecten’. Zo stellen zij:

*“We argue that artifact-centered assumptions about design are not well suited to designing organizational routines, which are generative systems*



**BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

Non-participative <i>discourses</i>	Mystification	Disciplining	Technologization
Conception of strategy process	Strategy process is driven by visions, missions and other strategy statements- not to be questioned or criticized – that provide the basis for organizational activity	Strategy is linked to effective organizational discipline and command structures	Strategy process is driven by a specific system
Subject positions	Top managers are given a central role as leaders defining the key strategies	Top managers are seen as the key strategists. This often involves “responsibility” but also heroification	Specific people – usually top managers – define the system to be used
Linkage to other social practices	Strategies are often crafted in closed workshops	Strategy work is closely linked to organizational control mechanisms	Access to information is controlled
Effect on participation	The exclusive right of top managers to define strategies and withhold information is legitimized.	Other organizational members can only participate in ways defined by their superiors	Legitimizes the use of specific systems, often effectively limiting the ability to bring up new perspectives or issues

**Tabel 3a. Non-participatieve ‘discourses’ (Mantere and Vaara 2008: 354)**

THEORETISCH KADER VOOR BESTURING VAN ORGANISATIEVERANDERINGEN

Participative <i>discourses</i>	Self-actualization	Dialogization	Concretization
Conception of strategy process	Strategy process is about finding meaning in organizational activities	Strategy process involves dialectics between top- down and bottom-up processes	Strategy process is seen as a natural, almost mundane part of organizational decision-making
Subject positions	All organizational members can in principle participate in strategizing	All actors that have a vested interest are to participate in strategy processes	The role of top managers as key strategists is not questioned but expected to follow joint rules
Linkage to other social practices	Strategy work is linked to micro level (unit or group) strategy workshops and meetings	Strategy work is linked to concrete negotiation processes involving various internal and external stakeholders	Strategizing is intimately linked to normal organizational decision-making
Effect on participation	Legitimizes separate group and individual- level strategizing efforts and even conflicting ideas	Legitimizes top managers special status as key strategists but not independently of other groups	Call for clear-cut and transparent rules helps to demystify strategizing and legitimize wide participation

Tabel 3b. Participatieve 'discourses' (Mantere and Vaara 2008: 354)

*that produce recognizable, repetitive patterns of interdependent actions, carried out by multiple actors. Artifact-centered assumptions about design not only reinforce a widespread misunderstanding of routines as things, they implicitly embody a rather strong form of technological determinism.” (2008: 235)*

*Dialogisering.* Bij ‘dialogisering’ worden top-down en bottom-up benaderingen geïntegreerd, waarmee ook het draagvlak voor eventuele aanpassingen kan worden versterkt. In de visie van Mantere & Vaara past een dergelijke benadering in moderne opvattingen over samenwerking in organisaties. Uitvoerende eenheden onderkennen, indien dialogisering wordt toegepast, de waarde van door de leiding afgegeven kaders, mits zij nog steeds in staat blijven nuanceren door te voeren in de uitwerking daarvan. Strategieontwikkeling wordt in dezen gezien als een iteratief en collectief proces. Een illustratieve uitspraak in dezen is, aldus Mantere & Vaara:

*“Yes, I do feel that I am qualified to participate in our strategy process. My superior is certainly not qualified to do our action plan alone.” (2008: 352)*

*Concretisering.* Bij concretisering wordt gezocht naar concrete processen en handelwijzen die ook tot specifieke acties in de uitvoeringspraktijk leiden waardoor de strategische uitgangspunten ook betekenis krijgen voor de werkvloer. In deze zin staat concretisering, aldus Mantere & Vaara, conceptueel tegenover de eerder omschreven ‘mistificatie’ (2008: 352). Strategieontwikkeling wordt gezien als een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering in de zin dat visies en praktijkprocedures bij voortduring aan elkaar worden verbonden. Hoewel de rol van het topmanagement als aanjagers van visieontwikkeling niet wordt ontkend is ten principale ieder organisatie lid een strateeg binnen zijn eigen context en werkomgeving (2008: 353). Zo stellen Mantere & Vaara:

*“Concretization involves collective and distributive agency.” (2008: 353)*

Concretisering lijkt in het bijzonder aan te sluiten op de eerder geformuleerde visie van Nag c.s. (2007) dat iedere strategische verandering zou moeten leiden tot aanpassingen in kennis en werkwijzen. Om dit te bewerkstelligen

moet de noodzakelijke kennisontwikkeling worden gevoed door toepassingen in de uitvoeringspraktijk van de organisatie. Nag c.s. (2007) spreken over: *'knowledge-use practices'* in tegenstelling tot *'knowledge content'*. Kennisopbouw, zo stellen zij *"is viewed more as an ongoing dialogue between practice (action) and meanings (cognition)."* (2007: 824). Zij benadrukken dat er niet zozeer sprake is van weerstanden tegen veranderingen, maar van omstandigheden die een bedreiging vormen voor verandering. Die bedreigingen doen zich voor: *"....at the intersection of identity (who we are), knowledge (what we know) and practice (what we do)."* (2007: 842)

*Zelf-actualisatie.* Dit *'discourse'* richt zich op het vermogen van mensen tot de formulering van eigen doelstellingen als onderdeel van de strategievorming. Strategisch management is hier, aldus Mantere & Vaara een vorm van *'collective mapping'* (2008: 351). Een illustratieve uitspraak in dezen is:

*"Anybody here can get an appointment with the CEO if they want to share an idea."* (2008: 351)

Persoonlijk initiatief en onderling vertrouwen zijn hier kernwaarden, waarmee strategievorming wordt gezien als een proces van collectieve betekenisgeving in de brede context van de organisatie in haar omgeving. Verondersteld wordt dat het topmanagement de juiste condities invult voor een persoonlijke en betekenisvolle invulling van taken verbonden aan toegewezen verantwoordelijkheden. Belangrijk in dezen is ook een gedeelde reflectie op de identiteit van de organisatie (2008: 351). Begrippen als *'visie'* en *'missie'* zijn bij zelfactualisatie ook van belang maar, in tegenstelling tot mystificatie, niet het uitgangspunt voor verdere implementatie door uitvoerende eenheden maar de resultante van een collectief zoek- en leerproces. Strategie- en visieontwikkeling worden in dit discours dan ook gezien als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid die niet uitsluitend aan het topmanagement verbonden is. In hun casestudie stelden Mantere & Vaara (2008) ook vast dat zelfactualisatie in organisaties werd toegepast als tegenwicht tegen al te directieve impulsen vanuit het topmanagement.

### **Reflectie op veranderstrategie en vormgeving interne communicatie**

Pache en Santos (2013) menen dat hybride organisaties in opkomst zijn en een belangrijk voordeel kennen ten opzichte van traditionele, meer homogene, organisaties in de zin dat ze kunnen putten uit een rijk scala van methodes en opvattingen om tegemoet te komen aan de wensen in hun omgeving. Zoals aangegeven staan dergelijke organisaties voor een bestuurlijke uitdaging om organisatieveranderingen in goede banen te leiden, mede gelet op het feit dat veranderstrategieën in ‘loosely’ en ‘tightly coupled’ organisaties fundamenteel van elkaar verschillen. In dit licht bezien benadrukken Van der Ven en Sun ook dat leiders meer dan tot nu toe het geval is moeten kiezen voor reflectie op de mate van doelbereiking en het effect van genomen maatregelen in plaats van vast te houden aan eenmaal ingeslagen wegen. Zo stellen zij:

*“Most of the existing research focuses on diagnosing and correcting breakdowns in implementing a model of change—the action strategy. Far less attention has been given to the reflection strategy of revising one’s conceptual model to fit the people and organization undergoing change. We argue that the effectiveness of the action strategy without reflection is limited and sometimes self-defeating. In other words instead of “swimming upstream,” the skillful change agent reconceptualizes the situation in order to “go with the flow”. Switching mental models to better fit changing circumstances, of course, implies that the change agent has a repertoire of several mental models.” (2011: 59)*

Ook benadrukt Weick in dit licht dat in de zoektocht naar balans in organisaties overeenstemming tussen actoren belangrijker is dan effectiviteit. Hij stelt:

*“...Effectiveness focuses too much attention on decision making and rationality and too little attention on what assumptions, frameworks, and resources people impose that give shape to that decision making.” (1993: 362/363)*

In dit licht pleiten Hogg, Knippenberg & van Rast (2012) voor een type leiderschap waarin diversiteit in een organisatie wordt gezien als kracht en

niet als zwakte. Zij spreken daarbij over ‘*intergroup leadership*’, dat is gericht op ontwikkeling van een ‘*intergroup relational identity*’ in tegenstelling tot een ‘*shared superordinate identity*’. Zij benadrukken dat ontwikkeling van een ‘*shared superordinate identity*’ kan leiden tot ‘winnaars’ en verliezers’, waardoor aanvullende weerstanden worden opgebouwd. Aandacht voor relaties hoeft op zichzelf de ontwikkeling van een *shared superordinate identity* niet in de weg te staan, mits daarin ook ruimte is voor diversiteit. Zo stellen zij:

*“This is not to deny the potential value to intergroup relations of a shared superordinate identity. If it is possible to engender a sense of shared superordinate identity, this should work to foster productive intergroup collaborations.” (2012: 237)*

‘Leraar-leerling’- of ‘coach-speler’-relaties hebben alleen betekenis indien er oog is voor de per definitie verschillende rollen die beide actors in het onderhouden van de relatie moeten spelen. ‘Intergroep’-leiders identificeren zich niet met ‘hun’ groep maar richten zich juist op de relatie tussen diverse groepen en subculturen die deel uitmaken van de organisatie. In dit licht zien Hogg c.s. leiders als ‘*entrepreneurs of identity*’ (2012: 241), die door hun opstelling en visie ook de perceptie van leden van de groep op hun ‘eigen’ identiteit kunnen beïnvloeden. Zij erkennen evenwel dat de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan een dergelijk ‘*intergroup leadership*’ nog nadere verdieping verdient. Eén element daarvan is in hun ogen de aanstelling van zogeheten ‘*boundary-spanners*’ die letterlijk tot taak hebben aanwezige verschillen te overbruggen, maar niet weg te nemen.

*“Boundary spanning is defined as a situation in which someone has one or more relationships that bridge two otherwise unconnected social networks. Boundary spanners are group members who have strong links and significant interactions with outgroup members and, thus, are potentially able to defuse intergroup conflicts and facilitate smooth intergroup interactions.” (2012: 242)*

In aanvulling op Hogg c.s. stelden Feldman & Khademian (2001) tenslotte eerder vast dat met name overheidsmanagers zich dienen te richten op het

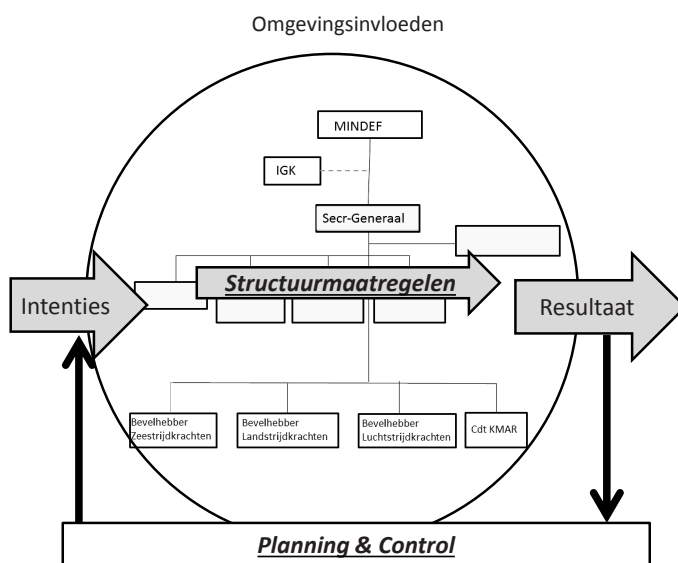
aan elkaar verbinden van de *'flexibility'*- en *'accountability'*-eisen die aan overheden worden gesteld. Enerzijds moeten overheden betrouwbare resultaten kunnen boeken onder voortdurend wisselende omstandigheden, maar anderzijds moet daarover ook verantwoording worden afgelegd. Zij stellen vast dat deze beide zijden van de medaille feitelijk onderling strijdig kunnen zijn. In dit licht definiëren zij naast *'principles for action'*, zoals het voortdurend verbeteren van prestaties, en *'principles for structure'*, zoals het scheiden van beleid en uitvoering, voor toepassing van *'principles for practice'* (2001: 344-346). *'Principles for practice'* dienen in hun ogen gericht te zijn op het in een bredere context plaatsen van organisatieproblemen en voorts bij het oplossen daarvan te streven naar maximale participatie van betrokken actoren. Langs deze weg kunnen aldus Feldman & Khademian eisen voor *'accountability'* en *'flexibility'* aan elkaar worden verbonden (2001: 346).

### ANALYSEKADER

Om inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van bestuurlijke relaties in de defensieorganisatie als reactie op de invoering van een nieuw besturingsmodel is het belangrijk om gedragingen van actoren op basis van het door hen ontwikkelde interpretatieve referentiekaders in kaart te brengen. Deze referentiekaders worden bepaald door onderlinge organisatorische machtsverhoudingen en een intern proces gericht op de versterking van de identiteit van actoren en herkenbaarheid voor hun omgeving.

De organisatorische machtsverhoudingen worden in het bijzonder bepaald door structuurmaatregelen die verband houden met de verdeling van de macht in de organisatie, de aanstelling van leidinggevend en vaststelling van procedures rond onderling overleg en coördinatie. Het ontwerp van een organisatie, zijnde de toewijzing van taken en verantwoordelijkheden aan leidinggevend in de organisatie, zou er op gericht moeten zijn de noodzaak tot onderlinge afstemming te verminderen door een scherpe afbakening van taken waardoor partijen onafhankelijk van elkaar kunnen opereren of indien dat niet haalbaar is te streven naar de ontwikkeling van voorkennis omtrent het presteren van organisatieonderdelen waarvan actoren voor hun eigen prestaties afhankelijk van zijn.

Idealiter ontstaat daarmee het beeld van een organisatie, zoals aangegeven in onderstaande figuur 7.a. waarin de organisatieleiding door het ‘top-down’ vastleggen van structuurmaatregelen, door Mintzberg & Waters (1985, zie ook figuur 1) aangeduid als ‘*deliberate strategy*’, overeenkomst tracht te bewerkstelligen tussen de intenties van de organisatie leiding en de door de omgeving gewenste organisatieresultaten.

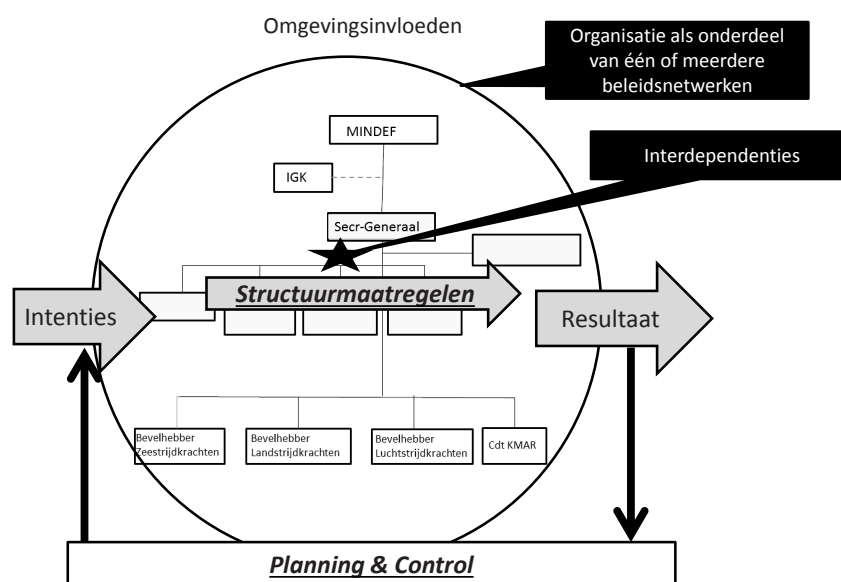


Figuur 7.a. Analyse kader organisatieveranderingen in hun organisatorische context

De versterking van de identiteit van actoren hangt vooral samen met kennisontwikkeling verbonden aan hun uitvoeringspraktijk. Machtsverhoudingen en de identiteit van groepen in organisatie liggen daarmee dus niet altijd in elkaars verlengde. Actoren streven bij het maken van keuzes ten aanzien van opgelegde structuurmaatregelen en kennisontwikkeling naar versterking van hun legitimiteit binnen een voor hen relevant organisatorisch veld of beleidsnetwerk. In die zin oefenen ontwikkelingen in de omgeving van een organisatie ook hun invloed uit op de interne bestuurlijke relaties, zij het alleen als resultante van de interpretatie daarvan door actoren in de organisatie. Met betrekking tot deze institutionele context is een belangrijke variabele in de analyse voorts de mate waarin de organisatie als



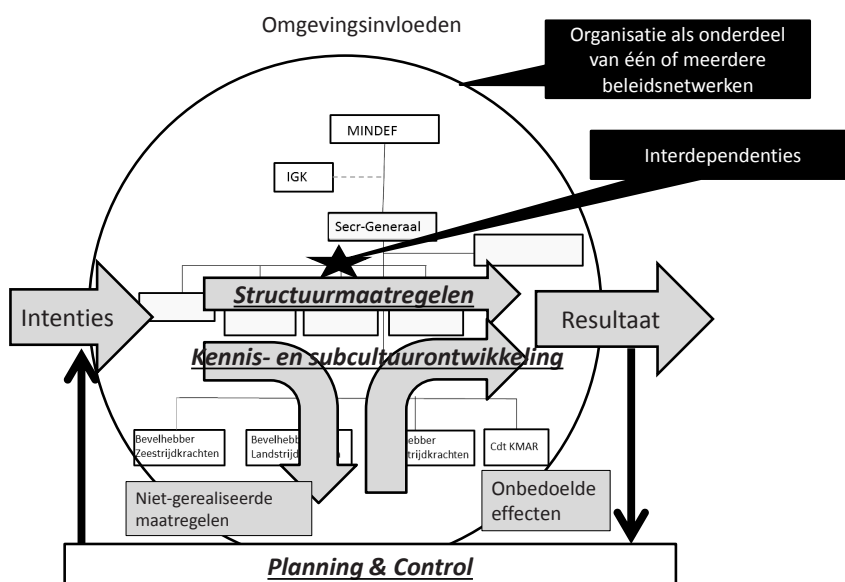
totaal kan worden gezien als een eenheid of dat er sprake is van autonoom optredende eenheden. Zoals gezegd, wordt dit laatste aangeduid als *'loose coupling'*. Een te sterk ontwikkelde autonomie van de organisatiedelen kan tot suboptimalisatie leiden en mogelijk tot het uiteenvallen van de organisatie. Leiderschap is dan benodigd om de onderlinge banden aan te halen door ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader leidend tot *'tighter couplings'*. Aan de eerder aangereikt figuur 7.a. voegen we in dit licht aan de analyse van het veranderingsproces een tweetal variabelen toe, in casu de vraag of de organisatie deel uitmaakt van meerdere beleidsnetwerken en wat het karakter is van de onderlinge afhankelijkheden of interdependenties tussen actoren in de organisatie. Aldus ontstaat figuur 7.b.



Figuur 7.b. Analyse kader van organisatieveranderingen in hun institutionele context

Uitgaande van de door Mintzberg & Waters (1985, zie ook figuur 1) visie op organisatieveranderingen zullen de doorgevoerde structuurmaatregelen voor de diverse actoren in de organisatie, gegeven hun specifieke institutionele context, een specifieke betekenis hebben met als effect dat bepaalde voornemens niet zullen worden gerealiseerd en/of spontane reacties ont-

staan in de organisatie met onbedoelde effecten. Daarmee ontstaat een beeld zoals weergegeven in figuur 7.c.



Figuur 7.c. Analyse kader organisatieveranderingen met onbedoelde effecten

Aan ieder van de genoemde invloedsfactoren zijn unieke kenmerken van tijd en ruimte verbonden en zij kunnen dus een verschillende inwerking hebben op de actoren op institutioneel, organisatorisch en uitvoerend niveau. Om het voortbestaan van enige organisatie te borgen moeten de zich in de tijd ontwikkelende interpretatieve referentiekaders van actoren op elkaar worden afgestemd. De besturing van een organisatie richt zich op het geheel aan maatregelen waarmee de strategische doelstelling van de organisatie wordt gerealiseerd. Gegeven de onbedoelde effecten van genomen structuurmaatregelen op de kennisontwikkeling en identiteit van actoren – nader aan te duiden als ‘kennis- en subcultuurontwikkeling’, zal de besturing moeten worden ingericht als een cyclisch proces waarin de combinatie van structuurmaatregelen en de reacties daarop worden getoetst aan de oorspronkelijke intenties. Daarna start de cyclus opnieuw tot sprake is van een nieuwe, in principe tijdelijke, ‘balance of power’ tussen de van de organisatie deel uitmakende actoren. In dit onderzoek wordt ten aanzien

van de besturing onderscheid gemaakt naar een besturing in enge zin, aangeduid als *'planning & control'*, dat er met name op is gericht activiteiten van organisatie-onderdelen op elkaar af te stemmen door afgifte van operationele opdrachten en middelentoewijzing en de besturing in bredere zin, binnen een meer institutionele en strategische context dat is gericht op het wegnemen van drijfveren van actoren die samenwerking in de weg staan.

Om tot verklaringen te kunnen komen van de ontwikkeling van bestuurlijke relaties in het ministerie van Defensie zullen genomen structuurmaatregelen, kennis- en subcultuurontwikkeling en de besturing van de organisatie in hun onderlinge samenhang moeten worden geanalyseerd tegen de achtergrond van theoretische inzichten daaromtrent. In aansluiting op de door Perlow, Gittel & Katz (2004) geïntroduceerde ontwikkeling van een 'Nested Theory of Structuration' vereist dit een analyse op een tweetal niveau's, namelijk in een organisatorische en institutionele context (2004: 533). In het bijzonder vereist dit de ontwikkeling van een verander- en communicatiestrategie waarmee een maximale participatie van actoren in het strategisch veranderingsproces wordt bevorderd, en daarenboven de legitimiteit van de organisatie als geheel en haar onderdelen binnen de haar omringende organisatorische velden of beleidsnetwerken worden versterkt.

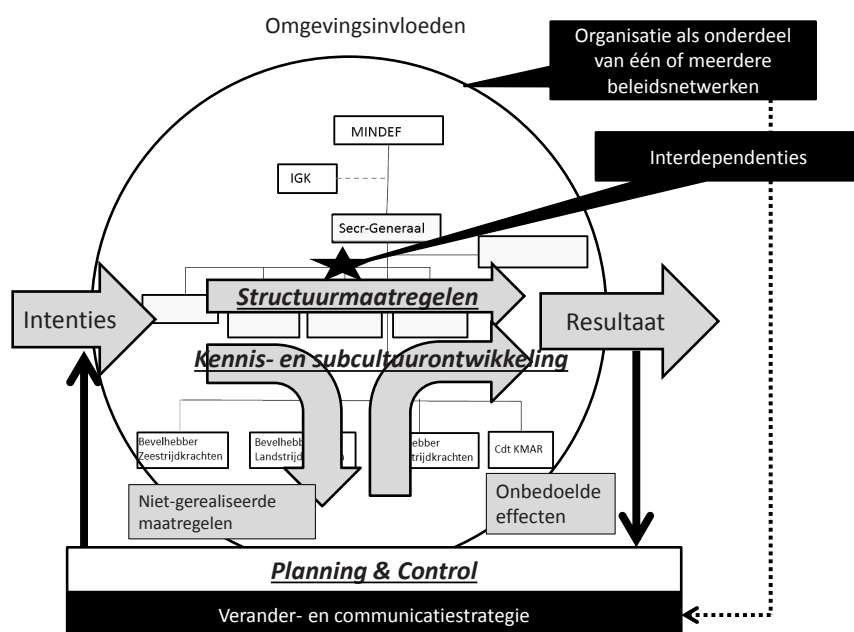
De centrale vraag in dit onderzoek - namelijk hoe de bestuurlijke relaties in de Nederlandse defensieorganisatie zich hebben ontwikkeld van 2003 tot 2014 en hoe zij kunnen worden geïnterpreteerd - kan op basis van het theoretisch kader worden geherformuleerd in de vraag:

*In hoeverre zijn de opvattingen en gedragingen van actoren op institutioneel, organisatorisch en uitvoerend niveau inzake de besturing van de Nederlandse defensieorganisatie in de loop van de jaren al dan niet naar elkaar toegegroeid en waardoor kan die ontwikkeling worden verklaard?*

In aansluiting op het ontwikkelde analysekader leidt bovenstaande algemene vraag per onderzoeksfase tot de volgende meer specifieke onderzoeksvragen.

- Welke structurele maatregelen zijn door de organisatieleiding genomen [Structuurmaatregelen]?
- Wat waren de reacties van actoren op deze maatregelen [Kennis- en subcultuurontwikkeling]?
- Op welke wijze heeft afstemming plaatsgevonden tussen actoren tijdens de verschillende perioden gericht op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader [Besturing]?
- Hoe kan de interactie tussen de actoren worden geïnterpreteerd in haar organisatorische en institutionele context?

In onderstaande figuur 7.d. worden genoemde begrippen als structuurmaatregelen, kennis- en subcultuur ontwikkeling, planning & control en de verander- en communicatiestrategie in hun samenhang zichtbaar gemaakt.



Figuur 7.d. Analyse kader voor onderzoek naar de effecten van herstructurering

**BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

### 3. ONDERZOEKSMETHODE

Nu de theoretische basis voor de analyse van de ontwikkeling van de bestuurlijke relaties en de daaruit voortvloeiende onderzoeksvragen vastliggen is het zaak aan te geven langs welke weg we kunnen komen tot de beantwoording van de vragen. Dit spitst zich in het bijzonder toe op de te hanteren theoretische uitgangspunten en de algemene opzet van het onderzoek, het verzamelen van de data, het analyseren daarvan en tot slot de algemene overwegingen die samenhangen met de bruikbaarheid van de data en analyse voor verder wetenschappelijk onderzoek.

#### ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek is gericht op het in kaart brengen van gebeurtenissen uit het verleden, in dit geval specifiek binnen Defensie, met het oog op het ontdekken van verbanden die een verklaring kunnen vormen voor de geschetste ontwikkeling. Een dergelijke onderzoeksdoelstelling vergt, aldus Goertz en Mahoney, een kwalitatieve aanpak. Zo stellen zij:

*“Both in order to establish the existence of a causal link and to understand the character of the causal relationship researchers most likely turn to qualitative methods. In these situations, case study research is the method of choice.” (2012: 101)*

Orton en Weick pleiten meer in het bijzonder met betrekking tot de bestudering van het verschijnsel van ‘*loose couplings*’ in organisaties voor

toepassing van case-studies:

*“The dialectical interpretation of loose coupling can be strengthened when researchers look closely at the processes within systems. For example, ethnographies, case studies, and systematic observations are methodologies that seem to encourage this careful analysis, whereas questionnaires and causal observations are methodologies that seem to discourage it.”*  
(1990: 219)

Beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen vereist als eerste een historisch verslag van gebeurtenissen en feiten in de tijd om vervolgens hieruit patronen te kunnen afleiden. Om ontwikkelingen zichtbaar te maken wordt een fasering aangebracht in het onderzoekstijdvak opdat bevindingen met elkaar kunnen worden vergeleken in hun specifieke historische context. De eerste planfase betreft de periode vanaf 2003 tot begin 2007, het moment waarop de eerste formele interne evaluaties werden besproken. Daarna volgt de implementatiefase tot november 2010, zijnde het moment waarop minister Hillen de ontwikkeling van nieuw beleid aankondigt.

In aansluiting op Venneson & Wiesner wordt gebruik gemaakt van zoveel mogelijk bronnen om inzicht te krijgen in het handelen van actoren in de organisatie. Zo stellen zij:

*“The use of diverse and independent empirical sources, such as interviews, media reports, documents, as well as when relevant a discerning use of the participants’ correspondence, private papers or memoirs, is an important aspect of process tracing. These sources help to identify the arguments or reasons that actors give for their action.”* (2014: 100)

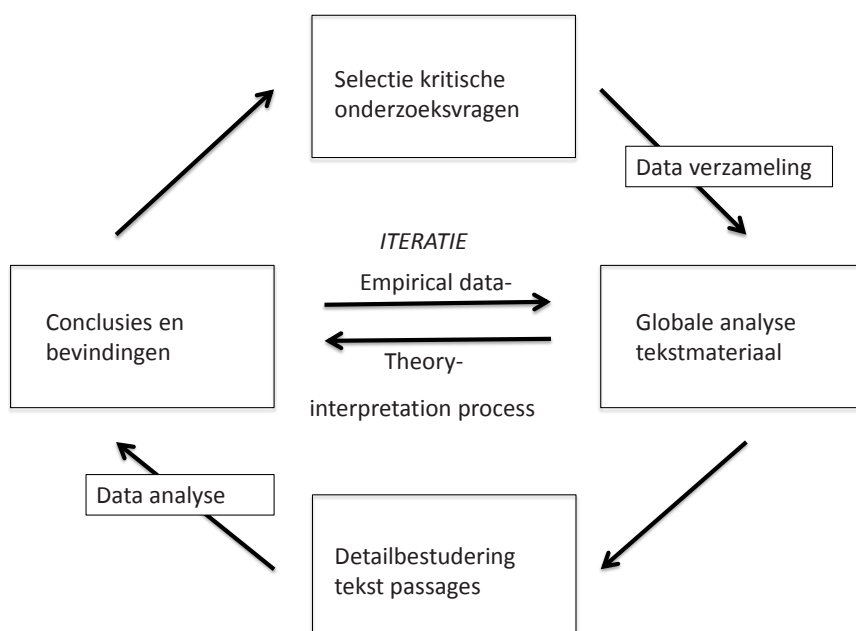
Meer in het bijzonder zal in dit onderzoek een door Fairclough (2003) ontwikkelde methode worden toegepast om inzicht te verkrijgen in sociale processen door analyse van teksten. Deze methode wordt aangeduid als ‘critical discourse analysis’ of CDA. Daarbij gaat het vooral om de interpretatie van teksten in hun specifieke context. Zo stelt Fairclough:

*“The social effects of texts depend upon processes of meaning-making. We*

## ONDERZOEKSMETHODE

*might want to say that the social effects of texts are mediated by meaning-making, or indeed that it is meanings that have social effects rather than texts as such...Summing up, we can attribute causal effects to linguistic forms, but only through a careful account of meaning and context.”*  
(2003: 11, 13)

Vaara en Tienari (2004) pleiten in dit verband specifiek ten behoeve van ‘Critical Discourse Analysis’ voor toepassing van een iteratief proces, waarin het verzamelen van empirisch materiaal wordt getoetst aan zich ontwikkelende conclusies en vice versa tot een zekere verzadiging optreedt zonder verdere toegevoegde waarde. Zie figuur 8.



Figuur 8. Samenhang dataverzameling en -analyse (Vaara en Tienari 2004: 347)

## DATAVERZAMELING

Ik heb me als onderzoeker voorafgaande aan het onderzoek gericht tot de



Secretaris-generaal van het ministerie van Defensie (SG) om daarmee de organisatie te verzoeken medewerking te verlenen aan het onderzoek (zie figuur 9). De SG verzocht hierbij zowel onderzoeker als respondenten prudent met gevoelige informatie om te gaan.

De empirische data werd verzameld langs twee lijnen, te weten allereerst een deskstudie toegespitst op het in chronologische volgorde verzamelen van voor het onderzoek relevante documentatie, en ten tweede interviews met respondenten die als zodanig een bepaalde actor vertegenwoordigen. Zoals aangegeven in het analysekader wordt verondersteld dat ontwikkelingen in de omgeving van defensie zowel van invloed kunnen zijn op genomen structuurmaatregelen als op kennis- en subcultuurontwikkeling, mede in samenhang met de mate waarin organisatieonderdelen in contact staan met andere beleidsnetwerken. Met betrekking tot het inzichtelijk maken van deze omgevingsinvloeden richt ik mij vooral op de appreciatie van actoren in de organisatie van deze invloeden en niet zozeer op datgene dat door externe actoren van de betrokken actoren wordt verwacht. In dit onderzoek wordt derhalve nadrukkelijk niet gezocht naar een in zekere zin objectiveerbare legitimering van de (defensie)organisatie en daaraan verbonden 'model-gedrag' van actoren, maar naar een appreciatie van externe factoren die naar de mening van actoren het meest bepalend is voor hun handelen.

De deskstudie bood vooral inzicht in de formele standpunten van partijen in de organisatie en dus vooral in vastgestelde intenties en structuur-maatregelen. Daarentegen waren de interviews bij uitstek geschikt actoren uit te dagen inzicht te verschaffen in de spontane, onbedoelde, ontwikkelingen en het gepercipieerde organisatieresultaat. Anderzijds bleek dat ook de data verkregen tijdens de interviews weer aanzetten gaven tot nadere bestudering van verzamelde formele documentatie of het voortzetten van de zoektocht naar nieuwe documentatie. In die zin versterkten de desktopstudie en de interviews elkaar, tot een situatie ontstond waarin geen nieuwe inzichten meer worden aangereikt. Zie figuur 9. Accordering promotieonderzoek door SG

Hierna wordt meer in detail ingegaan op de uitvoering van deskstudie en interviews.



Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

drs. J. Reijling  
't Zand 35  
4823 HR BREDA

**Bureau Secretaris-generaal**

Plein 4  
MPC 58 B  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag  
[www.defensie.nl](http://www.defensie.nl)

**Contactpersoon**

drs. D.G. Elbrink  
*plv. hoofd bureau SG*  
T 070 318 78 91  
MDTN \*06 501 87891  
F 070 318 78 83  
[dg.elbrink@mindef.nl](mailto:dg.elbrink@mindef.nl)

**Onze referentie**

BS2011040697

*Bij beantwoording datum,  
onze referentie en onderwerp  
vermelden.*

Datum 1 december 2011  
Onderwerp promotieonderzoek

Geachte heer Reijling,

Naar aanleiding van uw brief van 27 november jl. deel ik u bij dezen mee dat ik kennis heb genomen van uw voornemen om een promotieonderzoek te doen naar het organisatieveranderingsproces naar aanleiding van de doorgevoerde herstructurering van 2004-2011. Ik ga er daarbij van uit dat u de regels ten aanzien van het gebruik van bronnen van Defensie respecteert. Dat verwacht ik ook van eventuele gesprekspartners die werkzaam zijn (geweest) voor Defensie. Ik wens u veel succes en bovenal veel plezier toe met het uitvoeren van het promotieonderzoek.

DE SECRETARIS-GENERAAL,

drs. A.H.C. Annink

Figuur 9. Accordering promotieonderzoek door SG

### Deskstudie

De zoektocht naar relevante data is gestart met de bestudering van Kamerstukken in de vastgestelde onderzoeksperiode die samenhangen met de besturing van de organisatie. Zoals ook door Vaara en Tienari wordt aangegeven (2004) is hier sprake van correspondentie die van strategische waarde is voor de organisatie en kan worden gezien als resultante van de interactie tussen alle partijen in de defensieleiding.

Onderzoeker maakte in de periode 2001 tot 2004 deel uit van het Directoraat-Generaal Materieel (DGM; de voorloper van de DMO-organisatie) als beleidsadviseur Materieel-logistieke informatievoorziening. In het bijzonder maakte hij ook deel uit van het selectieteam dat de defensieleiding adviseerde over de keuze en implementatie van het ERP-systeem. Voorts maakte hij deel uit van de defensietop die deelnam aan de *Accelerated Solutions Environment*<sup>16</sup> (ASE)-sessies van september 2003 en februari 2004. In die hoedanigheid werd hij ook in het bezit gesteld van de (niet geclassificeerde) DVD's waarin het besprokene werd vastgelegd. Onderdeel daarvan waren ook een aantal cartoons die door een aanwezige onafhankelijke artiest naar eigen inzicht werden getekend. Een aantal daarvan zijn in deze dissertatie verwerkt als illustratie van het verloop van de besprekingen. Participatie in de ASE's leverde onderzoeker waardevolle inzichten op in het proces van onderhandeling tussen militaire en civiele topbestuurders.

In de periode 2008 tot 2011 vervulde onderzoeker de functie van Chef Kabinet van de Commandant der Luchtmacht. In deze functie nam hij kennis van een aantal geclassificeerde studierapporten die zowel door onderzoeksleiders van Defensie als door externe instanties werden opgesteld. Meer in het bijzonder betrof dit:

- a. Eindrapport Peerreview Materieel-Logistiek, 13 okt 2010 (Intern Beraad).
- b. Rapport onderzoeksgroep 1.1 'Vereenvoudiging besturing Defensie', 11 feb 2011 (Departementaal vertrouwelijk).

---

<sup>16</sup> Dit betrof een door de toenmalige regie-partner Cap Gemini ontworpen workshop om onder grote tijdsdruk tot gedragen standpunten te komen

## ONDERZOEKSMETHODE

- c. Eindrapport spoor 2.1 ‘Materieellogistiek, Onderhoud & Bevoorrading, d.d. 11 februari 2011 (Departementaal vertrouwelijk).
- d. Eindrapport spoor 2.2 ‘Personele Logistiek’, d.d. 11 februari 2011 (Departementaal vertrouwelijk).
- e. Verslag Departementaal Beraad, DB110221, d.d. 21 feb 2011, Intern gebruik Defensie.
- f. Verslag Departementaal Beraad van 21 oktober 2013, Intern gebruik Defensie.

In lijn met de oproep van de SG inzake het gebruik van vertrouwelijke informatie heeft onderzoeker zich onthouden van het expliciete gebruik van de inhoud van deze rapporten in dit onderzoeksrapport. Daarentegen werd zijn sensitiviteit met betrekking tot het verzamelen van relevante, niet vertrouwelijke, informatie daardoor wel versterkt.

In totaal werden door onderzoeker 131 kamerstukken geraadpleegd, nader aan te duiden als ‘niveau 1’-documentatie. Op hoofdlijnen betrof dit defensie- en beleidsnota’s uit 1991 (Voorhoeve), 2003 en 2006 (Kamp), 2007 (Middelkoop), 2011 (Hillen), 2013 (Hennis-Plasschaert); jaarlijkse begrotingen en jaarverslagen; aanbieding rapportages van de Algemene Rekenkamer (ARK) en Inspecteur-generaal krijgsmacht (IGK); nota’s SG-overleg (SGO) inzake bestuursvernieuwing Rijksoverheid; Kamerbrieven inzake de besturing van Defensie en interne communicatie; invoering Enterprise Resource Planning (ERP)-pakket; nota’s inzake (defensiebrede) opleiding en training; nota’s inzake knelpunten in de bedrijfsvoering (met name in 2010); Kamervragen & -antwoorden en ten slotte verslagen van Algemeen Overleg van de Vaste Kamer Commissie voor Defensie.

Deze correspondentie naar de Kamer leidde binnen de onderzoeksperiode naar documenten die ter voorbereiding op de communicatie naar de Kamer of juist in reactie daarop in het Departementaal Beraad (DB) waren behandeld<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Alhoewel de onderzoeksperiode formeel werd afgesloten op 5 november 2013 zijn door onderzoeker in 2014 alle aan de Kamer aangeboden nota’s bestudeerd op hun relevantie voor het onderzoek. Voor zover daarin informatie werd genoemd die betrekking had op de onderzoeksperiode is die informatie ook, met bronvermelding, verwerkt in deze dissertatie

Het DB is het hoogste forum voor overleg onder leiding van de Secretaris-generaal met alle staf(beleids)verantwoordelijken en commandanten van de operationele en ondersteunende defensieonderdelen. Onderzoeker nam reeds in zijn laatste functie binnen Defensie<sup>18</sup>, die van Chef Kabinet Commandant Luchstrijdkrachten, kennis van de veelal ongeclassificeerde stafstukken voor het DB die betrekking hadden op de besturing en bestuurbaarheid van de organisatie. Deze en andere relevante documenten werden tijdens het onderzoek van 2009 tot 2014 aan onderzoeker aangereikt door het organisatie-element binnen de bestuursstaf verantwoordelijk voor documentatievoorziening (DMO/Informatiebeheer). Dit betrof in totaal 74 documenten ('niveau 2'-documentatie).

Voorts werden mede in relatie tot de gevoerde discussies in het DB nog 54 rapporten en publicaties ('niveau 3-documentatie') bestudeerd als achtergrondinformatie. Te denken valt hier aan het eindrapport Commissie Franssen (2002), brochures inzake 'besturen bij Defensie' in 2006, 2009 en 2013, bedrijfsvoeringblauwdrukken (o.m. 'Opleiden en Trainen'), externe evaluatierapporten (gateway- en peerreviews), rapportages inzake invoering ERP e.d.

Tot slot werd een 19-tal documenten ('niveau 4-documentatie') bestudeerd die op onderdeelniveau werden vastgesteld. Dit betrof bijvoorbeeld het Materieellogistiek ERP-ontwerp van de DMO, HDF&C-publicaties inzake de inrichting van de controlfunctie, de in de inleiding vermelde nota van de operationele commandanten met betrekking tot de stagnatie van het besturingsmodel Kamp e.d. Zoals eerder aangegeven was in deze onderzoeksmethode sprake van een cyclisch proces waarin op basis van voortschrijdend inzicht van de onderzoeker de zoektocht naar relevante data werd uitgebreid, tot er geen nieuwe informatie meer werd aangeboden. Ook de beschikbare data uit de interviews werd hierbij betrokken. In onderstaande tabel is een totaaloverzicht ontwikkeld van documentatie die de basis vormde van de deskstudie.

---

18 Van medio 2008 tot medio 2011

## ONDERZOEKSMETHODE

	< 2003	2003-2006	2007-2010	2011-2014	Totaal
Kamerstukken	17	20	53	41	131
Departementaal Beraad	1	14	46	13	74
Algemene rapporten	3	9	28	14	54
Onderdeels-correspondentie	1	1	14	3	19
Totalen	22	44	141	71	278

**Tabel 4. Kentallen dienstcorrespondentie Deskstudie**

Bewust is geen onderzoek gedaan naar de opbouw en inrichting van buitenlandse defensieorganisaties. Dergelijke informatie zou namelijk alleen betekenis hebben indien hier door respondenten naar zou zijn gerefereerd. Dit gebeurde slechts in één geval, maar alleen om het unieke karakter van de Nederlandse organisatie te onderstrepen.

### Interviews

In het kader van dit onderzoek is met betrekking tot het houden van interviews een aantal zaken van belang. Allereerst de keuze van de interviewvorm. Voorts de keuze van de respondenten, zowel in diversiteit als aantal. Tot slot gaan we in op de vastlegging.

*Het interview als instrument voor kwalitatief onderzoek.* Interviews kunnen, voor wat betreft hun vormgeving, worden ingedeeld in een drietal typen, te weten gestructureerde, ongestructureerde en semigestructureerd interviews (Moore 2014: 117). Gestructureerde interviews zijn opgebouwd rond een aantal vaste vragenlijsten in een gesloten vraagstelling. Daarmee zijn ze bij uitstek geschikt voor kwantitatief onderzoek. Ongestructureerde interviews daarentegen worden opgebouwd rond open vragen die de gelegenheid bieden aan respondenten om over een onderwerp uit te wijden. De vragen liggen niet bij voorbaat vast, zodat de onderzoeker/interviewer zich zonodig door de respondent kan laten leiden. In een semigestructureerd interview kan de interviewer het interview leiden door enkele specifieke vragen die bij iedere respondent terug komen, maar bestaat ook de mogelijkheid om

over onverwachte reacties van de respondent uit te wijden. In deze studie is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Deze methode maakt het mogelijk onderzoek te doen naar een aantal vaste thema's, maar daarbij ook oog te houden op nieuwe thema's die niet eerder in het theoretische kader zijn geadresseerd.

*Het interview en de selectie van de respondenten.* Voor het houden van interviews en het aanzoeken van respondenten was het als eerste van belang te komen tot de keuze van relevante actorgroepen in de organisatie. In de Defensieorganisaties kan als eerste binnen het besturingsmodel een drietal doelgroepen worden onderkend, te weten de *bestuursstaf*, de *operationele commando's* en de *dienstencentra*. Binnen de bestuursstaf kan verder onderscheid worden gemaakt naar de *militaire top*, gevormd door CDS en zijn staf en de *civiele top* bestaande uit de SG en de diverse hoofddirecties. Voor het in kaart brengen van externe bestuurlijke invloeden vormt ook de *politieke leiding* een belangrijke doelgroep, gevormd door (voormalige) bewindslieden en volksvertegenwoordigers die kunnen bogen op een langdurige binding met Defensie. Verder werd het van belang geacht ook de mening te polsen van (militaire) *vakbondsvertegenwoordigers* en aankomende (*jonge*) *militaire leiders*, vanuit de gedachte dat zij - ieder vanuit een eigen perspectief - de mening van het defensiepersoneel als geheel kunnen vertolken. Aldus ontstond een zevental actoren of doelgroepen.

Ik heb in 2004 eerder onderzoek gedaan naar de invoering van het besturingsmodel Kamp (Reijling 2005). Tijdens dit onderzoek zijn interviews gehouden met een tiental functionarissen die kunnen worden ingedeeld in de vastgestelde actor(groepen). Leidraad bij deze interviews waren de volgende onderwerpen.

- a. Wat is naar uw oordeel de belangrijkste externe aanleiding om de reorganisatie door te voeren?
- b. Zijn er omstandigheden of feiten bekend die zouden kunnen leiden tot onvoldoende samenhang en samenwerking tussen de organisatie onderdelen?
- c. Wordt door u de uitspraak van de Commissie Franssen gesteund dat:

## ONDERZOEKSMETHODE

*“..sprake is van een ongelijkwaardige verhouding tussen het kerndepartement en de krijgsmachtdelen” (in termen van personele capaciteit en ervaring) en dat moet worden gepleit voor de ontwikkeling van meer ‘jointness’; in casu de ontwikkeling van een integrale defensiecultuur?*

- d. Welke maatregelen acht u noodzakelijk om tegemoet te komen aan de geschetste knelpunten?
- e. Bent u tevreden over de projectstructuur?
- f. Zou de titel van de Prinsjesdagbrief (2003): ‘Op weg naar een nieuw evenwicht’ kunnen dienen als leidende gedachte en wat is uw interpretatie daarvan?

De vraagstelling sluit goed aan op het onderzoek naar de perceptie van actoren gedurende de eerste planfase van het onderzoek. In die zin zijn de tijdens deze interviews gedane uitspraken ook bruikbaar voor dit onderzoek en als zodanig opgenomen in de database van dit onderzoek.

Ik heb vervolgens in de periode 2012-2015 respondenten aangezocht die kunnen worden gezien als opinieleiders binnen hun actorgroep. Dit betrof primair de formele leiding van de betrokken actorgroep, aangevuld met enkele respondenten in zijn/haar periferie om daarmee een beter zicht te krijgen op het door een actor(groep) ontwikkelde interpretatieve referentiekader. Voor de groep jonge leiders is een beroep gedaan op recent afgestudeerde officieren van de Hogere Defensie Vorming. Tot slot is in 2015 een interview gehouden met een militaire topambtenaar die bij uitstek in een positie was inzage te geven in de verdere implementatie van het door minister Hillen vastgestelde en minister Hennis-Plasschaert ingevoerde nieuwe besturingsmodel.

Van belang was ook dat inzicht ontstond in voorafgaande functies van betrokkenen, gedurende de onderzoeksperiode. Alhoewel respondenten primair werden aangezocht vanuit hun actuele organisatorische positie mocht worden verwacht dat zij hun oordeel mede baseren op voorafgaande ervaringen. Militairen kunnen daarbij over het algemeen bogen op voorafgaande ervaringen binnen de Defensieorganisatie zelf, terwijl de topambtenaren voorafgaande ervaring buiten de defensieorganisatie hebben opgedaan, meestal binnen een ander ministerie. Alle geïnterviewde



militairen hadden zowel deel uitgemaakt van een operationeel defensieonderdeel als van de bestuursstaf. Binnen de bestuursstaf kon daarbij sprake zijn van een plaatsing binnen de voornamelijk militaire Defensiestaf onder leiding van de Commandant der Strijdkrachten of een plaatsing binnen de voornamelijk civiele staf van de overige beleidsverantwoordelijken die samen de civiele top vormden. De burgerrespondenten binnen de civiele top maakten allen deel uit van de management-development groep van de Algemene Bestuursdienst (ABD). In onderstaande tabel 5 wordt aangegeven welke posities respondenten innamen ten tijde van het interview en welke overige functies zij binnen de defensieorganisatie in de onderzoeksperiode hebben vervuld. ***Dit resulteerde in 45 interviews met in totaal 44 respondenten, te weten negen burgers en 35 militairen.***

De negen burgerrespondenten hadden eerder een tiental functies vervuld op beleidsniveau binnen andere ministeries en een tweetal functies binnen de bestuursstaf van het ministerie van Defensie. De 35 militaire respondenten hadden eerder in totaal 74 functies vervuld, waarvan 29 op uitvoerend niveau, 31 binnen de staf van een (uitvoerend) defensieonderdeel, tien binnen de militaire top en vier in de civiele top.

De interviews werden gehouden op de werkplek van betrokkenen of op het huisadres indien betrokken respondent de dienst inmiddels had verlaten. De interviews duurden gemiddeld 45 minuten tot een uur. De leidraad bij het interview is opgenomen in Bijlage 1.

	Respondenten vooronderzoek	Respondenten hoofdonderzoek	Lijn verantwoorde- lijken	Operationele achtergrond	Financiële achtergrond	Materieel Logistieke achtergrond	Personeels Logistieke achtergrond	Operationele ervaring Nederland of tijdens uitzendingen	Ervaring buiten Defensie
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Politieke leiding		4	1	3					IV
Civiele top	3	7	3	I	5+III	I+I	1+I		VI
Militaire top	2	3	1	4+IX		I	I		
Operatio- nele cdo's	2	8	6+III	2+X	IV	VI		2+XXI	
Diensten- centra	2	6	2+I	3+I	II	3+II		VIII	
Militaire bonden	1	3	1	1		1	1		
Jonge leiders		4		4					
Totaal	10	35	14+IV	17+XXII	5+IX	5+X	2+II	2+XXIX	X

Legenda:

Cijfer = actuele functie(gebied)

Romeins cijfer = ervaring in voorafgaande functies van respondenten

Tabel 5. Functieverdeling en ervaringsachtergrond respondenten van 2003 tot 2014

In de leidraad wordt aangesloten op de aangebrachte fasering, in casu de plan-, implementatie- en doorontwikkelingsfase. Daarmee ontstaat tevens een koppeling met de door Mintzberg en Waters (1985) aangegeven cyclus van strategische veranderingen, te weten de cyclus van ‘*intended*’ en ‘*deliberate*’ strategies in de planfase en ‘*emergent strategies*’ en ‘*outcome*’ (of ‘*realized strategy*’) in de implementatiefase. Het uiteindelijke aantal respondenten per doelgroep werd bepaald door de vraag in hoeverre, mede gelet op geraadpleegde correspondentie in de deskstudie, een zo compleet mogelijk beeld van heersende opvattingen kon worden opgebouwd (zie ook figuur 8).

*Vastlegging interviews.* Alle respondenten hebben, mede in het licht van de door de SG bepleite vertrouwelijkheid, de interviews gehouden op basis van de afspraak dat hun uitspraken geanonimiseerd zouden worden verwerkt in het onderzoeksrapport/dissertatie. Alleen met expliciete toestemming van respondenten zou ik de bron van bepaalde uitspraken kunnen vermelden. Zo zijn de relevante uitspraken uit de tien interviews van 2004 (Reijling 2005) andermaal verwerkt in de vertrouwelijke bijlage bij dit proefschrift<sup>19</sup>. Deze vertrouwelijke bijlage is voorts aangevuld met de woordelijke verslagen van de in 2012/2013/2015 gehouden 35 interviews, resulterend in een document met 275 pagina’s tekst (enkele regelafstand) van respondenten. De verslagen uit 2012/2013 en 2015 zijn ook digitaal vastgelegd op een tablet. Alle persoonsvertrouwelijke informatie is aangeboden aan de promotores<sup>20</sup>.

## DATA-ANALYSE

In figuur 8 worden ten aanzien van de analyse van (tekst)data een drietal stappen gedefinieerd, te weten de globale analyse van het tekstmateriaal,

19 De vertrouwelijke verbatim van de interviews uit 2004 zijn in het bezit van Dr. W. van Noort (1<sup>e</sup> scriptiebegeleider, Universiteit Leiden, Sociale Wetenschappen, departement Bestuurskunde)

20 Prof dr. J.M.M.L. Soeters (Universiteit van Tilburg) en Prof dr. P.C. van Fenema (Nederlandse Defensie Academie). Indien noodzakelijk kan de informatie, met mede weten van onderzoeker, worden gedeeld met derden, uitsluitend voor zover dit samen hangt met de wetenschappelijke beoordeling van het proefschrift en op voorwaarde dat de informatie niet wordt gedeeld met (social) media. In het licht van de vereiste vertrouwelijkheid worden in dit ongeclassificeerde proefschrift geen mededelingen gedaan over welke respondenten in het onderzoek hebben geparticipeerd, behoudens in geval van hun nadrukkelijke toestemming.

## ONDERZOEKSMETHODE

de detailbestudering van tekstpassages en de vaststelling van bevindingen en conclusie. Teneinde het verzamelde empirische materiaal geschikt te maken voor het doorlopen van deze stappen werden de onderzochte teksten gecodeerd (Rietjens 2014). Hierbij werd zowel ‘open’, ‘axiale’ als ‘selectieve’ codering toegepast. De toepassing van ‘open’ en ‘axiale’ codering richt zich vooral op de globale analyse van het tekstmateriaal. Open codering richtte zich op het toekennen van een label aan citaten uit de bestudeerde documentatie en interviews. Dit is vooral nodig om teksten te kunnen plaatsen en interpreteren in hun specifieke context (Fairclough 2003: 28). Zonder context hebben uitspraken immers geen betekenis.

Uitgaande van het geschetste iteratieve proces richtte ik mij als onderzoeker op onderzoek naar thema’s die konden worden verbonden aan de eerder toegelichte constructen die de basis vormen van het analysekader, te weten: ‘structuurmaatregelen’, ‘kennis- en subcultuurontwikkeling’ en ‘besturing’ (zie figuur 7).

In de loop van het onderzoek kon op basis van het bestudeerde empirische materiaal een ‘bestuurlijke agenda van Defensie’ worden ontwikkeld met representatieve thema’s (zie tabel 6). De thema’s konden verder worden onderverdeeld in een tweetal hoofddomeinen, te weten het militaire domein, betrekking hebbend op het primaire productieproces, en het organisatie-domein dat voornamelijk was gericht op beleidsontwikkeling van de organisatie als geheel en de allocatie van middelen aan alle uitvoerende organisatie-onderdelen. Deze domeinen worden verder aangeduid als het ‘militaire domein’ en ‘organisatiedomein’. Het thema ‘prestatiesturing’ vormde de verbinding tussen beide domeinen en is daarmee een thema dat kan worden gezien als de structurele component van de besturing in engere zin. ‘De besturing’ in zijn bredere betekenis hangt samen met het in het theoretisch kader genoemde begrip ‘*structuration*’ dat zich feitelijk richt op (de aanpassing van) het geheel aan structurele kenmerken van een organisatie en de daarvan deel uitmakende ‘*systems of interaction*’. In die zin heeft de besturing van de organisatie in brede zin betrekking op de samenhang tussen alle thema’s uit de bestuurlijke agenda van Defensie.

## BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014

Tekstdelen werden aldus gelabeld met de in tabel 6 geïdentificeerde onderzoeksthema's. Vervolgens werd een axiale codering toegepast door per thema gecodeerde teksten te groeperen per actorgroep en onderzoeksfase. Daarbij is bovendien per onderzoeksfase onderscheid gemaakt naar het door Mintzberg & Waters (1985) aangegeven onderscheid tussen '*intended*', '*deliberate*', '*emergent*' en '*realized strategies*'. De '*intended*' en '*deliberate strategies*' richten zich vooral op uitspraken inzake de oorspronkelijke doelstellingen van de organisatieleiding en getroffen structuurmaatregelen, terwijl de '*emergent*' en '*realized strategies*' betrekking hebben op kennis- en subcultuurontwikkeling en de uiteindelijke, gepercipieerde, organisatieresultaten.

<i>De bestuurlijke agenda van Defensie</i>	<b>Structuurmaatregelen</b>	<b>Kennis- en subcultuurontwikkeling</b>	<b>Besturing (in enge zin)</b>
<i>Organisatie domein</i>	A1. Scheiding beleid, uitvoering en toezicht A2. Vorming Defensie-breed opererende onderdelen	Aa. Vormgeving overleg binnen Defensie Ab. Klantleverancierrelaties	A3. Prestatiesturing, proces- en gegevensstandaardisatie
<i>Militair Domein</i>	B1. Centrale aansturing operationele inzet B2. Oprichting permanent gemeenschappelijk hoofdkwartier	Ba. Versterking Joint opleiding & training Bb. Verpaarsing operationele behoeftestelling	Idem A3

Tabel 6. Bestuurlijke agenda van Defensie

Zoals eerder is gesteld werd een semi-gestructureerd format toegepast tijdens de interviews, waardoor respondenten zelf accenten konden leggen bij de bespreking van de diverse thema's uit tabel 6. Zo werd over bepaalde thema's sterk uitgewijd, terwijl andere thema's slechts zijdelings werden besproken. Door per thema en per actor citaten te groeperen en te totaliseren ontstond onderstaand beeld van het aantal uitspraken van respondenten en de procentuele verdeling per thema.

## ONDERZOEKSMETHODE

Focus in %	A1	A2	A3	B1	B2	Aa	Ab	Ba	Bb
Politieke leiding	25	19	5	6	3	24	7	7	6
Civiele top	28	14	10	5	2	31	7	1	1
Militaire top	28	4	17	6	8	16	10	9	2
Operationele Cdt'n	24	16	1	5	5	24	10	7	8
Dienstencentra	23	22	<b>18</b>	1	3	15	15	0	1
Bonden	31	9	2	5	11	20	<b>19</b>	2	1
Young Turks	29	6	2	3	3	17	7	16	<b>18</b>
Totaal %	26	14	<b>8</b>	4	5	21	<b>11</b>	5	<b>5</b>

Legenda:

*Gearceerd cijfer*= top 3 in percentage

**Bold-gearceerd**= specifieke aandacht van één doelgroep

Focus in aantal citaten	A1	A2	A3	B1	B2	Aa	Ab	Ba	Bb
Politieke leiding	26	20	5	6	3	25	7	7	6
Civiele top	36	18	13	6	3	39	9	1	1
Militaire top	30	4	18	7	9	17	11	10	2
Operationele Cdt'n	52	36	3	12	11	53	21	15	18
Dienstencentra	50	48	38	3	6	32	32	1	3
Bonden	29	9	2	5	10	19	18	2	1
Young Turks	32	6	2	3	3	18	8	17	20
Totaal Groototaal 977	255	141	81	42	45	203	106	53	51

Tabel 7. Absolute en procentuele aantallen citaten per actor per thema.

Uit tabel 7 blijkt onder meer dat de thema's: 'scheiding van beleid, uitvoering en toezicht', 'vorming defensiebreed opererende onderdelen' en 'de vormgeving van het overleg binnen Defensie' in het algemeen veel aandacht van alle actoren kregen. Voorts volgde nog een drietal thema's dat van enkele actoren verhoudingsgewijs grote aandacht kreeg. Dat betrof als eerste het thema 'inrichting klant-leverancierrelaties' dat veel aandacht kreeg van de 'vakbondsvertegenwoordigers' en de 'dienstencentra' en in mindere mate van de 'militaire top' en 'operationele commando's'. Het tweede thema betrof 'proces- en gegevensstandaardisatie', dat vooral in de belangstelling stond bij de 'dienstencentra' en de 'militaire top'. Tot slot leidde het onderwerp 'paarse behoeftestelling' tot relatief veel uitspraken van de 'jonge leiders'. De thema's 'aansturing crisisoperaties', 'vorming Permanent Gemeenschap-

pelijk hoofdkwartier' en 'versterking joint opleiding en training', kregen relatief weinig aandacht van respondenten, terwijl uit de deskstudie bleek dat deze onderwerpen welk degelijk de aandacht van de politieke leiding hadden. Deze, vooral operationeel-militaire onderwerpen, riepen kennelijk weinig discussie op bij alle respondenten, zowel bij militaire als civiele respondenten. In de volgende hoofdstukken komen we hierop in het bijzonder terug.

Selectieve codering tenslotte sluit aan op de tweede stap in de analyse, namelijk de detailbestudering van tekstpassages. In deze stap komen we tot een kwalificatie van de betekenis van bepaalde uitspraken vanuit het perspectief van de respondenten en de actorgroep die ze vertegenwoordigen. Aldus Fairclough (2003) kan in iedere tekst een drietal aspecten van betekenisgeving worden weergegeven die ook aansluiten op de door Giddens geïdentificeerde '*systems of interaction*'. Fairclough ontleent deze driedeling aan de volgende uitspraak van Foucault:

*"[These] practical systems stem from three broad area's: relations of control over things, relations of action upon others, relations with oneself. This does not mean that each of these three area's is completely foreign to the others. It is well known that control over things is mediated by relations with others; and relations with others in turn always entails relations with oneself, and vice versa. But we have three axes whose specificity and whose interconnections have to be analyzed: the axis of knowledge, the axis of power, the axis of ethics... How are we constituted as subjects of our own knowledge? How are we constituted as subjects who exercise or submit to power relations? How are we constituted as moral subjects of our own actions?." (1984: 318)*

De vaststelling van de diepere betekenis van uitspraken is vooral relevant voor het kunnen onderkennen van de toepassing van de door Mantere en Vaara (2008) gedefinieerde *discourses*<sup>21</sup> waarmee opvattingen over hiërarchische verhoudingen en onderlinge samenwerking kunnen worden gekwalificeerd. In het licht van bovenstaande werd het empirische materiaal van de

21 Dit betrof respectievelijk 'mistificatie', 'disciplineren', 'technologisering', 'dialogisering', 'zelfactualisatie' en 'concretisering'.

deskstudie en de interviews gecodeerd op WAT respondenten inhoudelijk van een bepaald thema vonden (*systems of signification*), WAAROM ze dat vonden (*systems of legitimation*) en HOE zij dat standpunt dachten te realiseren (*systems of domination*).

De laatste stap in de analyse betrof vervolgens te komen tot bevindingen en conclusies door vergelijking van de aldus gecodeerde kwalitatieve data per actorgroep en onderzoeksfase en daar voorts theoretische inzichten aan toe te voegen.

### **Compilatie betekenisgeving door actoren**

Teneinde het door respondenten aangeboden materiaal te kunnen verwerken in dit onderzoek was het zaak hun uitspraken te anonimiseren en voorts per actor te komen tot representatieve uitspraken. Hiertoe is door onderzoeker specifiek ten aanzien van de kwalitatieve data ontleend aan de interviews nagegaan in hoeverre een individuele citaat ook in meerderheid werd gedeeld door overige respondenten van betrokken actorgroep. Om tot een dergelijke kwalificatie van citaten te komen was naar het oordeel van de onderzoeker ook de organisatorische positie van de respondent van belang. De onderzoeker komt dus tot een ‘gewogen’ weergave van representatieve uitspraken per actor-groep.

Vervolgens is Bijlage 2 ontwikkeld. In deze bijlage zijn allereerst, per actor, per onderzoeksfase en per thema - maar losgekoppeld van de respondent - citaten opgenomen die kunnen worden gezien als adequate verwoording van heersende opvattingen. Voorts zijn de uitspraken, als resultante van de toegepaste selectieve codering, uitgesplitst naar hun betekenis voor de ontwikkeling van ‘*systems of legitimation*’, ‘*domination*’ en ‘*signification*’.

In aanvulling op de gedragen standpunten zijn door onderzoeker per actor ook uitspraken geselecteerd en gemarkeerd met een ‘\*’ (zie Bijlage 2). Dit betrof uitspraken die weliswaar niet expliciet werden gedeeld door de respondenten van betrokken actor maar daarentegen aansloten op standpunten van andere actoren. Dergelijke uitspraken bieden aanknopingspunten voor het mogelijk in de toekomst overbruggen van bestaande verschillende inzichten tussen actoren en vormen een illustratie van het dynamische



karakter van het proces van structurering van organisaties. Stellingen en uitspraken die nu nog niet door de groep als totaal worden gedeeld, kunnen op termijn wel degelijk een grotere mate van acceptatie ontvangen.

De ‘verdichting’ van kwalitatieve data vanuit de vertrouwelijke bijlage naar de ongeclassificeerde Bijlage 2 leidt tot kentallen zoals genoemd in tabel 8.

Uit tabel 8-kolom (6), kan worden afgeleid dat de planfase verhoudingsgewijs veel aandacht kreeg van de civiele top en militaire top en dienstencentra. De implementatiefase stond daarentegen, verhoudingsgewijs, vooral centraal bij de militaire top, operationele commando’s, dienstencentra en bonden. De doorontwikkelingsfase kreeg vooral de aandacht van de civiele top en jonge leiders.

### **Beantwoording onderzoeksvragen**

Eerder werden onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

- a. Welke structurele maatregelen zijn door de organisatieleiding genomen?
- b. Wat waren de reacties van actoren op deze maatregelen?
- c. Op welke wijze heeft afstemming plaatsgevonden tussen actoren tijdens de verschillende perioden gericht op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader?
- d. Hoe kan de interactie tussen de actoren worden geïnterpreteerd in haar organisatorische en institutionele context?

De eerste drie vragen zullen worden beantwoord door de kwalitatieve data per fase te verwerken uitgaande van de codering per thema (conform tabel 6), die respectievelijk betrekking hebben op te nemen structuurmaatregelen, kennis- en subcultuur ontwikkeling en de besturing van de organisatie (in enge zin) die zou moeten zijn gericht op het bijeenbrengen van mogelijk conflicterende opvattingen. Hoofdstuk 4 richt zich op de planfase, waarin de intenties van de defensieleiding en genomen maatregelen in kaart worden gebracht. Hoofdstuk 5 handelt voorts over de implementatiefase en is gericht op de spontane reacties uit de organisaties en de effecten daarvan. Uit het empirische materiaal komt naar voren dat binnen de organisatie onderscheid

Kentallen interviews	Respondenten vooronderzoek	Respondenten hoofdonderzoek	Citaten, niet-geanonimiseerd in vertrouwelijke bijlage	Representatieve geanonimiseerde citaten in bijlage 2	Verhouding aantallen citaten per onderzoeksperiode plan- (tot 2007) implementatie- (tot 2011) en doorontwikkelingsfase (tot 2014)	Gemiddeld aantal citaten per respondent. Totaal en geanonimiseerd	Aantal citaten expliciet opgenomen in hoofdtekst	Gemiddeld aantal expliciete citaten per respondent
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Politieke leiding		4	105= 11%	66	30/52/18%	26/17	13	3,2
Civiele top	3	7	126= 12%	60	40/37/23%	13/6	21	2,1
Militaire top	2	3	108= 11%	55	31/55/15%	21/11	16	3,1
Operationele cdo's	2	8	221= 23%	83	27/57/17%	22/8	31	3,1
Diensten-centra	2	6	213= 22%	66	30/58/12%	26/8	14	1,6
Militaire bonden	1	3	95= 10%	41	29/56/15%	24/10	-	-
Jonge leiders		4	109= 11%	48	21/46/33%	27/12	4	1
Totalen	10	35	977	419	30/52/19%	22/9	86	1,9

Tabel 8. Kentallen kwalitatieve data interviews

kan worden gemaakt in een militair domein, gevormd door de operationele commando's en de Commandant der Strijdkrachten en een organisatiedomein, waarin zowel civiele als militaire domeinen samenkomen. In dit licht zullen de bevindingen met betrekking tot structuurmaatregelen, kennis- en subcultuurontwikkeling en besturing binnen deze beide domeinen worden gebundeld. Tot slot volgt dan in hoofdstuk 6 een beeld van de vervolgreacties van de organisatieleiding om eventueel ontstane negatieve effecten te adresseren. De hoofdstukken kennen daarmee een vooral beschrijvend en historisch karakter.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 vooral ingegaan op de beantwoording van bovenstaande vraag 'd', door de interactie tussen actoren over de totale onderzoeksperiode in zijn institutionele context te analyseren. Hierin staat het vinden van een verklaring van heersende opvattingen centraal, alsmede de vraag langs welke weg deze opvattingen naar elkaar toe kunnen worden gebracht teneinde daarmee een nieuwe balans in de organisatie te kunnen vinden. Voor deze analyse is vooral ook van belang na te gaan wat de oriëntatie van actoren is op hun externe omgeving. Daarbij gaat het om de vertaling van de voor *hen* relevante ontwikkelingen en niet zozeer om de vanuit een eventuele externe, al of niet onafhankelijke, partij voorgestelde relevante ontwikkelingen. Voorts worden deze bevindingen geanalyseerd tegen de achtergrond van het uitgewerkte theoretisch kader.

### KWALITEITSBORGING

De empirische data ten behoeve van dit onderzoek zijn opgebouwd uit de combinatie van een deskstudie en gehouden interviews. De onderzoeker neemt in dit onderzoek de rol aan van '*passionate participant*' (Guba & Lincoln 1994:115) en treedt op als regisseur en ondersteuner van het onderzoeksproces. Hier is ook de achtergrond van de onderzoeker relevant. Onderzoeker verliet medio 2011 de defensieorganisatie vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Voor die tijd was zijn interesse in het onderwerp besturing reeds aanwezig, mede naar aanleiding van zijn toelating tot de promotie in de Bestuurskunde vanaf eind 2004. Gegeven zijn kennis en achtergrond verzorgde hij vanaf dat moment gastcolleges aan de universiteit van Leiden en binnen de hogere managementopleidingen van Defensie. In zijn laatste functie voor dienstverlating, die van Chef Kabinet Commandant

## ONDERZOEKSMETHODE

der Luchtstrijdkrachten, was hij in de gelegenheid kennis te nemen van de vele vertrouwelijke stukken ter voorbereiding van het Departementale overleg binnen Defensie. Daarmee bouwde hij in de laatste jaren voor zijn dienstverlating een zekere erkenning op als expert op het terrein van bestuurlijke vraagstukken.

Daar waar de informatie voor de deskstudie in hoofdzaak is afgeleid van de correspondentie met de Kamer en daarmee ook objectiveerbaar is, kan dit niet bij voorbaat van de opzet van de gehouden interviews worden gezegd. Brenda Moore (2014: 125) komt tot een drietal beperkingen van het gebruik van interviews als data-bron, namelijk het probleem van zelfselectie (*'self-selection'*), vanuit het risico dat respondenten zichzelf aanmelden vanuit een zekere vooringenomenheid met het onderzoek of de organisatie, betrouwbaarheid van individuele uitspraken (*'reliability'*) en de bredere toepasbaarheid daarvan (*'probability'*).

*Self-selection.* De kwestie van zelfselectie kan op een tweetal niveaus worden gedefinieerd, namelijk in de keuze van de respondenten en voorts in de keuze van respondenten richting te geven aan het verloop van het interview. Zoals aangegeven zijn alle respondenten zelf aangezocht door de onderzoeker op basis van hun actuele organisatorische functie en voorafgaande ervaring. Slechts een enkeling ging niet in op zijn uitnodiging voor een interview. Voorts stelde de opzet van een semi-gestructureerd interview zeker dat door de respondenten een 'rode draad' werd gevolgd, zonder dat die als beklemmend of beperkend werd ervaren om per deelonderwerp naar persoonlijk inzicht uit te wijden. In dit licht is naar het oordeel van de onderzoeker de toegevoegde waarde van de gehouden interviews groot.

*Reliability.* In het algemeen was, zoals uit de gemaakte opnames van de interviews kan worden afgeleid, sprake van een open gedachtewisseling, waarin respondenten geen schroom toonden meer in detail op controversiële onderwerpen in te gaan. Mogelijk speelde hierin een rol dat de onderzoeker ook bekend was bij de meeste respondenten. Slechts één respondent liet zich vergezellen door een stafmedewerker en één respondent vroeg tussentijds om een korte pauze waarbij ook de opname moest worden stopgezet omdat hij in zijn ogen op dat moment te vertrouwelijke informatie met de onderzoeker wilde delen.

Zoals uit de interviewverslagen kan worden afgeleid werd de onderzoeker door alle respondenten herkend als ingewijde, waardoor respondenten minder geneigd waren een uitsluitend politiek correct betoog te houden. Ook heeft naar de mening van onderzoeker de afspraak gegevens geanonimiseerd te verwerken bijgedragen aan de kwaliteit en bruikbaarheid van de informatie.

*Probability.* De vraag is hier vooral of met de door de onderzoeker aangezochte respondenten een representatief beeld kan worden opgebouwd van de standpunten als totaal binnen de groep. In dit kader zijn de organisatorische posities van de respondenten van belang en de onderlinge overeenstemming over kernwaarden. Ook is van belang uitspraken in hun context te beoordelen. Om dit te ondersteunen is ervoor gekozen gebeurtenissen en meningen te koppelen aan de diverse fasen van het organisatieveranderingsproces (plan, implementatie en doorontwikkeling) en voorts door de interviews met actoren in verband te brengen met literatuur- en documentenstudie ten aanzien van optredende veranderingen. Een dergelijke benadering maakt het mogelijk de interviews een meer interactief karakter te geven, waardoor het risico dat respondenten politiek correcte antwoorden geven kon worden beperkt.

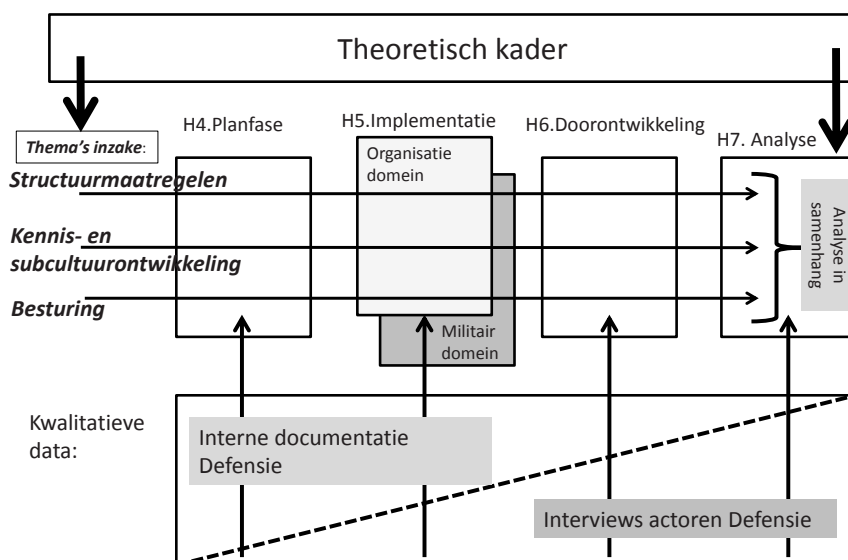
Tot slot draagt ook het gehouden vooronderzoek in 2004 bij aan de kwaliteit van het onderzoek. Uitspraken van respondenten uit 2012 met betrekking tot de planfase konden worden gekoppeld aan die uit 2004. Zoals Venneson & Wiesner aangeven:

*“Early evidence sharpens the research question as well as framework and design.” (2014: 100)*

De tien eerste interviews werden gehouden op een tijdstip dat weliswaar de contouren van het nieuwe besturingsmodel op politiek niveau vastlagen, maar er toch nog ruimte bestond voor accentverschuivingen aangezien de organisatie in formele zin nog niet was omgeklapt naar de beoogde nieuwe rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. De interviews in 2012 en 2013 daarentegen moeten worden geplaatst tegen de achtergrond van de inmiddels door de politieke leiding genomen besluiten en het daaruit resulterende nieuwe model. Het merendeel van respondenten kon evenwel ook bogen op voorafgaande ervaring in eerdere functies gedurende de gehele onderzoeksperiode vanaf 2003.

### Subconclusie

De combinatie van een uitgebreid historisch deskstudie-onderzoek, een groot aantal interviews zowel tijdens de planfase als doorontwikkelingsfase van de invoering van een nieuw besturingsmodel en de individuele wetenschappelijke en praktijkachtergrond van de onderzoeker legt een stevige basis voor het in kaart brengen van de interpretatieve referentiekaders van actoren in de Defensieorganisatie. Hierdoor worden niet alleen formele maar ook informele relaties zichtbaar gemaakt en kan een verklaring worden gevonden voor het daadwerkelijk handelen van actoren als reactie op door de organisatieleiding genomen structuurmaatregelen.



Figuur 10. Schematisch overzicht verzameling empirische data

Zoals Ranson c.s. eerder aangaven is de factor tijd in dezen van belang immers zo stelden zij al eerder in hoofdstuk 2: *'the closer the "horizon", the more visible the actor but constrained by his context; in the longer time perspective, actors become less "visible" but their frames of meaning, the product of their structuring, more determinate; constituted structures have become constitutive (1980: 14).'* De onderzoeksperiode van meer dan 10 jaar stelt

## BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014

verder zeker dat ontwikkelingen ondanks verschillen in reactietermijn toch met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

Alles overziend ontstaat in figuur 10 een beeld van het verzamelen van kwalitatieve data en de analyse daarvan gedurende de diverse onderzoeksfasen. Het schema vormt tevens de basis voor de verdere structuur van de analyse in de volgende hoofdstukken.

## 4. HET VERANDERINGSPROCES: PLANNING

Het door minister Kamp in 2003 aangekondigde besturingsmodel kan niet worden los gezien van de discussies in de voorafgaande jaren over de toekomst van Defensie en de invulling van bestuurlijke verhoudingen. In dit hoofdstuk zullen we dan ook als eerste, op basis van de gehouden deskstudie, ingaan op historische achtergronden die van belang zijn voor de ontwikkeling van het besturingsmodel. Daarna richten we ons, zoals aangegeven in hoofdstuk 3 (tabel 6), op de ‘top-down’ herstructureringsmaatregelen die gedurende deze planfase werden vastgesteld, vervolgens op de mogelijke effecten daarvan voor de beoogde kennis- en subcultuurontwikkeling van actoren, mede gelet op hun specifieke opleidings- en ervaringsachtergrond en ten slotte de besturing van de organisatieverandering gedurende deze fase.

### VOORGESCHIEDENIS

Teneinde een adequaat beeld te schetsen van de context waarbinnen het ‘besturingsmodel Kamp’ tot stand is gekomen gaan we hierna vooral in op de positionering van de krijgsmachtdelen in de Defensieorganisatie voor 2003 en de concretisering van het besturingsmodel in 2003.

#### De positionering van de krijgsmachtdelen voor 2003

Door de jaren heen hebben de hoogste besluitvormende organen van land-, luchtmacht en marine, respectievelijk de land- en luchtmachtraad en de admiraliteit, altijd een centrale positie ingenomen in de besturing van de krijgsmachtdelen en daarmee ook in de besturing van de krijgsmacht als geheel. Deze raden werden na WOII geleid door de ministers van Oorlog en



Marine of Defensie en vanaf 1963 tot 1971 door een eigen staatssecretaris. Tot 1971 was derhalve sprake van een product- of krijgsmachtspecifieke aansturing tot op politiek niveau. De Commissie Rijckevorsel pleitte echter in 1972 voor meer centrale beleidsvorming en functionele aansturing. Dit werd in 1976 geëffectueerd door de invoering van een matrixstructuur (Brouwershaven 1999: 18). Voorts werden twee staatssecretarissen aangesteld voor Personeel en Materieel en ontstond binnen de krijgsmachtdeelraden een collegiaal bestuur met functioneel verantwoordelijken voor de functiegebieden operaties, personeel, materieel en financiën. De defensieorganisatie werd aldus door de chef Defensiestaf (CDS) en Directeuren-generaal voor Personeel, Materieel en Economie & Financiën beleidsmatig aangestuurd en gecontroleerd langs een viertal min of meer gescheiden functionele lijnen. Deze functionele sturing werd ook binnen de uitvoerende organisaties doorgezet, zelfs tot op het niveau van de operationele eenheden. Dit resulteerde er ook in dat de krijgsmachtdeelraden niet meer werden geleid door de politieke of ambtelijke top van het ministerie. Daarentegen traden de bevelhebbers op als voorzitter van hun krijgsmachtdeelraad en ‘primus inter pares’<sup>22</sup>. De krijgsmachtdelen werden hiermee dus op enige afstand geplaatst van de besluitvorming in de kernstaf van de minister. Mede hierdoor werd vanaf 1976 de van het kerndepartement deel uitmakende militaire adviseur, de voorzitter van het *Comité van de Verenigde Chefs van Staven en Bevelhebbers* aangesteld als Chef Defensiestaf (CDS) en ook in militaire rang de hoogste militair binnen de defensieorganisatie. De integrale verantwoordelijkheid van de planningsfunctie over de toekomst van de krijgsmacht zou worden toegewezen aan de CDS. Inzet en gereedstelling van eenheden bleef een zaak van de betrokken krijgsmachtdeelbevelhebbers. Volgens Brouwershaven:

*“[wilde men] de invloed van de krijgsmachtdelen op de totstandkoming van het beleid ... meer kunnen kanaliseren dan in de jaren waarin begrotingen bestonden uit wat ook wel werd genoemd: de krijgsmachtdeelplannen met een nietje erdoor.” (1999: 263)*

---

22 Latijn: Eerste onder zijns gelijken

## HET VERANDERINGSPROCES: PLANNING

Tegen de achtergrond van belangrijke bezuinigingen die na het vallen van de muur begin 90'er jaren moesten worden doorgevoerd bij Defensie kwam de toenmalige minister in de Defensienota '91 tot de conclusie dat, hoewel de matrix-structuur: *“er zeker toe had bijgedragen dat de politieke invloed op de krijgsmacht was vergroot”*, deze organisatievorm niet berekend was op de omvang en het tempo van de komende veranderingen binnen Defensie. De matrix had aldus de minister geresulteerd in:

*“Spreiding van verantwoordelijkheden over vele functionarissen, met als gevolg trage besluitvorming en besluitvorming op basis van consensus; de uitholling van de managementverantwoordelijkheid, waardoor vaak onduidelijk is welke functionaris verantwoordelijk is voor welke resultaten; grote aandacht voor rollen en procedures, die heeft geleid tot een zekere bureaucratische verstarring.”*

De herstructurering leidde tot een onderbevelstelling van de functionele directeuren onder de bevelhebbers, binnen de krijgsmachtdeelraden. Daarmee werd de positie van de bevelhebbers versterkt met betrekking tot de uitvoering als onderdeel van een ‘concern-unit’- structuur die als geheel onder leiding kwam van de secretaris-generaal.

In de Kamer werden twee discussiepunten naar voren gebracht. Dat betrof als eerste de relatie tussen de SG als hoogste ambtelijk verantwoordelijke in het ministerie en de CDS als hoogste militair verantwoordelijke. De tweede kwestie was de vraag in hoeverre binnen het kerndepartement voldoende kennis aanwezig was om tot zelfstandige beleidsvorming te komen. In antwoord op Kamervragen met die strekking stelde de toenmalige minister dat de CDS een zelfstandige positie innam voor wat betreft de aansturing van de planning en operationele aangelegenheden, gebaseerd op politieke aanwijzingen. *“De SG zat daar dus niet tussen”*: zo stelde de minister. Verder benadrukte de minister dat controle op de uitvoering alleen mogelijk was indien de krijgsmachtdeelstaven zouden voldoen aan de informatiebehoefte van de Centrale Organisatie. De minister stelde hieromtrent:

*“Aan deze informatiebehoefte zullen de krijgsmachtdelen altijd moeten voldoen.” (DN 91: 219)*

De Kamer bleef evenwel sceptisch over de noodzakelijke kennisoverdracht vanuit de krijgsmachtdelen in de richting van het kerndepartement in het algemeen en de CDS in het bijzonder. Zo stelde het toenmalige Kamerlid Frinking (CDA), tijdens een AO<sup>23</sup>, dat alle initiatieven voor en alle kennis over de beleidsvoorbereiding bij de krijgsmachtdelen bleef. De CDS kreeg dus in zijn ogen nog steeds: *‘een boodschappenlijstje van de bevelhebbers mee’*. Ook kwam Brouwershaven tot de conclusie dat de operationele inkadering van de krijgsmachtdelen binnen de NAVO en de samenwerking tussen internationale collega-bevelhebbers resulteerden in belemmeringen voor integrale sturing vanuit de politiek-ambtelijke top (1999: 267).

Illustratief voor het blijvende spanningsveld tussen de beleidsverantwoordelijken in het kerndepartement en de krijgsmachtdeelbevelhebbers was ook dat vanaf 1990 naast de Defensieraad nog een stuurgroep werd gevormd bestaande uit de bewindslieden, CDS, SG, DAB, Directeur Voorlichting en souschef Militair Strategische aangelegenheden. Hierin waren de krijgsmachtdelen dus niet direct vertegenwoordigd. Geleidelijk werd aan deze stuurgroep een meer centrale rol toegekend om tot besluiten te komen over de aanpassing van de hoofdtaak van Defensie, in het bijzonder geïnspireerd door krijgsmachtdeel overstijgende thema's zoals de afschaffing van de dienstplicht en de inrichting van een expeditionaire krijgsmacht. Volgens Brouwershaven (1999: 211) werd daarmee op cruciale momenten bewust afgezien van brainstormsessies met de bevelhebbers, aangezien mogelijk over de afslanking en herstructurering geen consensus zou ontstaan indien zij erbij zouden worden betrokken.

Een voorstel van de Secretaris-generaal in 1994<sup>24</sup> om de bevelslijn tussen minister en bevelhebbers te beëindigen en de bevelhebbers onder bevel te stellen van de CDS in geval van vredesoperaties werd afgewezen door zowel de toenmalige CDS als de bevelhebbers. Zij stelden vast dat er uitsluitend behoefte bestond aan ‘goede coördinatieprocedures bij de voorbereiding’, waarmee kon worden volstaan met een ‘opblaasconstructie’ van het Defensie

---

23 Kmst 21 991 en 22 300 X, nr. 29 d.d. 21 mei 1992

24 Nota SG aan CDS, d.d. 26 juli 1994, nr. 18722/94

Crisisbeheersing Centrum (DCBC) vanuit de krijgsmachtdeelstaven.<sup>25</sup>

Eind oktober 1995 besloot minister Voorhoeve tot een nadere aanscherping van de rol van de CDS, waarbij hij de leiding kreeg over zowel de planning, de voorbereiding als het toezicht op de uitvoering. Hij kon deze rol evenwel nog steeds mandateren aan de bevelhebbers indien daar aanleiding toe bestond<sup>26</sup>. Voorhoeve meldde in zijn Kamerbrief hieromtrent<sup>27</sup>:

*“....dat de Nederlandse organisatiestructuur vrijwel uitsluitend wordt bepaald door de NAVO-bevelstructuur. Derhalve lag tot dusver een meer centrale rol voor de CDS op operationeel gebied niet voor de hand. Het is de groeiende Nederlandse bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties die vraagt om aangepaste organisatorische voorzieningen.”*

De gebeurtenissen rond de val van Srebrenica in 1995 en de pijnlijk nasleep daarvan vormden een dieptepunt in het aanzien van de defensieorganisatie vanuit de nationale politiek en samenleving. In het bijzonder bleek de informatieoverdracht over het verloop van de gebeurtenissen aldaar in de richting van de minister te wensen over te laten. Daardoor werd, aldus de minister, de indruk gewekt ‘dat Defensie zaken in de doofpot wilde stoppen’<sup>28</sup>. In een brief aan de Kamer wees minister De Grave op een te sterk ontwikkelde krijgsmachtdeelorïëntatie bij het personeel als mogelijke oorzaak van de gebrekkige informatievoorziening. Zo meldde de minister:

*“De tekortkomingen bij de informatieverzameling en –verwerking binnen Defensie hebben uiteenlopende oorzaken. Ongetwijfeld leeft bij defensiepersoneel de vrees dat het melden van problemen en incidenten de eigen loopbaan, de eigen eenheid of het eigen krijgsmachtdeel zou kunnen schaden. Defensieonderdelen moeten immers meer dan voorheen hun bestaansrecht bewijzen. Veel defensiepersoneel voelt zich op de eerste plaats verbonden met de eigen eenheid en het eigen krijgsmachtdeel, en minder met ‘Defensie’, wat voor velen een nogal abstract begrip is.”*

25 Bijlage bij Rapport Cie Franssen. Van wankel evenwicht naar versterkte Defensieorganisaties, Den Haag, 19 april 2002

26 Kmst 24 464, nr. 1, dd 20 okt 1995

27 Kamerstuk 24 464, nr. 1, dd. 20 okt 1995: 7

28 Kamerstuk 26 237 d.d. 5 oktober 1998

Naar aanleiding van de problematiek rond de interne (richting minister) en externe communicatie (richting samenleving en parlement) werden diverse maatregelen ter verbetering doorgevoerd. In het bijzonder stelde de minister<sup>29</sup> dat alle crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire hulpoperaties onder de éénhoofdige leiding van de CDS zouden komen en dat er in dat licht nog maar één crisiscentrum kon bestaan voor de aansturing daarvan. De CDS werd geacht alle aanwijzingen te geven die nodig zijn voor een goed verloop, voor zover ze niet binnen de competentie vallen van de internationale commandant die de operatie leidt. Desondanks bleef de mogelijkheid bestaan dat de CDS de leiding over enige operatie zou mandateren aan één van de bevelhebbers.

Later werd, mede naar aanleiding van het rapport van Dr. J.A. van Kemenade<sup>30</sup>, in 1999 de mogelijkheid tot mandatering van de CDS ingetrokken. Ondanks deze verscherping van de taken van de CDS bleven er interpretatieverschillen aanwezig over de daadwerkelijke effecten daarvan voor de verantwoordelijkheden van de bevelhebbers voor de gereedstelling, voorbereiding van de inzet en nazorg van de eenheden. De aankondiging van de ontwikkeling van een nieuwe visie op de bedrijfsvoering, in het bijzonder 'Bedrijfsvoering bij Defensie BBD 2000', getuigde voorts van de opvatting dat eventueel bestaande knelpunten door middel van het aanbrengen van meer samenhang tussen vorming, overdracht, implementatie, handhaving en evaluatie van het beleid konden worden opgelost. Een herstructurering werd derhalve niet noodzakelijk geacht.

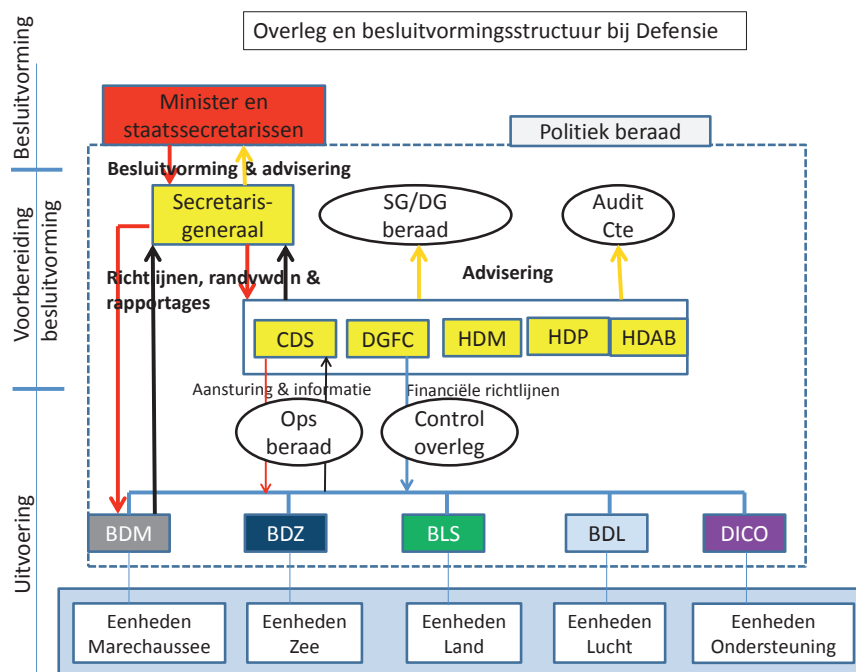
Het besturingsmodel dat begin 2000 van toepassing werd is weergegeven in figuur 11.

---

29 Kamerstuk 24 464, nr. 1, 20 okt 1995

30 Kamerstuk 26 122, nr. 4, d.d. 28 sept 1998, Nota van Kemenade: 'Omtrent Srebrenica':

## HET VERANDERINGSproces: PLANNING



Figuur 11. Besturingsmodel '2000' (Bron: Brochure Bedrijfsvoering bij Defensie BBD 2000)

De secretaris-generaal had in formele zin de leiding over het gehele departement. Hij beschikte daartoe echter zelf over een zeer beperkte staf. Binnen het kerndepartement ressorteerden, op hoofdlijnen, onder de secretaris-generaal, de Chef Defensiestaf (CDS), de directeur-generaal Financiën & Control (DGF&C) en hoofddirecties voor algemene beleidszaken (HDAB), voor personeel (HDP) en voor materieel (HDM)<sup>31</sup>. Voorts waren nog de hoofden van de uitvoerende organisaties direct onder de secretaris-generaal geplaatst. Dit betrof de Bevelhebbers der Marechaussee, Zeestrijdkrachten, Landstrijdkrachten en Luchtstrijdkrachten en de Commandant van het

<sup>31</sup> Noot auteur: De voormalige functies van Directeur-Generaal Materieel en Personeel werden neerwaarts bijgesteld tot 'hoofddirecteur', terwijl de functie van Directeur Algemeen Beleid werd opgewaardeerd tot Hoofddirecteur Algemeen Beleid. CDS, DGF&C en genoemde hoofddirecteuren opereerden binnen de bestuursstaf op gelijk niveau. Rang- en salaristechnisch waren er echter verschillen.

Defensie Interservice Commando voor algemeen ondersteunende diensten; respectievelijk BDM, BDZ, BLS, BDL en C-DICO (Defensie Interservice Commando).

Het kerndepartement was verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid en het houden van toezicht op de implementatie daarvan. De bevelhebbers waren verantwoordelijk voor de uitvoering. Dit betrof de uitvoering van oefeningen en training van het militaire personeel gericht op de voorbereiding van de inzet in het kader van crisisbeheersingsoperaties. Minister, staatssecretaris, SG, CDS, directeur-generaal Financiën & Control, hoofddirecteuren en de bevelhebbers kwamen bijeen in het zogenaamde Politiek Beraad, het hoogste besluitvormende college.

Het als lijnmanagers betrekken van de bevelhebbers bij de besluitvorming binnen het ministerie was een bewuste keuze van de toenmalige minister van Defensie Frank de Grave. In een brief aan de Tweede Kamer<sup>32</sup> stelde hij daaromtrent het volgende.

*“Ik heb deze maatregel genomen om de betrokkenheid van, en de communicatie tussen de eerstverantwoordelijke functionarissen beter te structureren. Het is mijn overtuiging dat een goede en open communicatie tussen alle betrokken hoofdrolspelers - politiek, militair en ambtelijk - op basis van een heldere rolverdeling cruciaal is voor de kwaliteit van de besluitvorming. De bevelhebbers zijn verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering door de krijgsmachtdelen en voor het toetsen van de beleidsvoornemens op hun uitvoerbaarheid. De topfunctionarissen bij het kerndepartement zijn verantwoordelijk voor een goede beleidsvoorbereiding en voor het toetsen of de uitvoering plaatsvindt overeenkomstig het vastgestelde beleid. Hier is dus sprake van complementaire taken: twee zijden van dezelfde medaille.”*

Een jaar nadat bovenstaand besturingsmodel was vastgesteld stond dit model alweer ter discussie als gevolg van onvolkomenheden in de aansturing van de krijgsmachtdelen met betrekking tot de Nederlandse UN- missie in Eritrea (zie figuur 12)

---

<sup>32</sup> Kamerstuk 26 237, nr. 3, d.d. 30 maart 1999, Functioneren van Defensie-Transparant en doelgericht, verbetering van de communicatie.



#### ***Operatie United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)***

De Nederlandse krijgsmacht nam van eind 2000 tot medio 2001 deel aan UNMEE, een «monitoring mission», waarbij door de fysieke aanwezigheid van blauwhelmen op de grond een gunstig klimaat zou worden geschapen voor het vredesproces tussen Eritrea en Ethiopië. Nederland heeft uiteindelijk met ongeveer 990 militairen, afkomstig van alle krijgsmachtdelen, deelgenomen aan UNMEE. De Koninklijke Marine nam daarbij het leeuwendeel van de bijdrage op zich. Hoewel de voorbereiding van de missie in formele zin tot de verantwoordelijkheden van de Chef Defensiestaf (CDS) moest worden gerekend, in het bijzonder door tussenkomst van het Defensie Crisis Beheersings Centrum (DCBC), bleek dat de Koninklijke Marine als 'leidend krijgsmachtdeel' veel van de voorbereidende activiteiten op zich nam. Meer in het bijzonder werd door dit krijgsmachtdeel zelfstandig aanvullend materieel en personeel ingehuurd voor lokaal transport dat naar later bleek ook vanuit de krijgsmacht als geheel ter beschikking had kunnen worden gesteld. Voorts moesten ook de financiële ramingen voor de uitvoering van de missie meerdere malen naar boven worden bijgesteld. De huur van materieel en personeel voor lokaal transport, waarvan op dat moment – maar achteraf bleek ten onrechte – was vastgesteld dat die niet binnen Defensie beschikbaar waren, kostte f 5,6 miljoen extra. Op het niveau van het DCBC (Defensie Crisis Beheersings Centrum) bestonden onvoldoende mogelijkheden om krijgsmacht breed de financiële ontwikkeling van de missie te bewaken. Het Directoraat Generaal Economie & Financiën was weliswaar vertegenwoordigd binnen het Projectteam, maar de betreffende functionaris had geen controllerbevoegdheid. Vastgesteld werd ook dat het DCBC ten behoeve van de uitvoering van het planningsproces niet altijd de juiste functionarissen kreeg toegewezen vanuit de krijgsmachtdeelstaven. Het DCBC had organiek ontoereikende planningscapaciteit voor dit soort grote operaties. Vanuit het parlement werd dan ook aangedrongen op structurele aanpassingen in de bedrijfsvoering om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen.

**Figuur 12. Evaluatie Nederlandse participatie UNMEE-operatie**



Zo meldde de toenmalige minister De Grave op 16 oktober 2001<sup>33</sup> dat:

*“er in het planningsproces enkele ondoelmatige beslissingen zijn genomen. Als gevolg van de combinatie van miscommunicatie en tijdsdruk is materieel gekocht en personeel ingehuurd dat achteraf gezien gedeeltelijk wel binnen de krijgsmacht beschikbaar bleek te zijn.”*

Minister de Grave pleitte ervoor om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen door een financiële *controller* in de staf van de Chef Defensiestaf (CDS) op te nemen. Daarmee stond de minister een disciplinaire en technologische aanpak voor. Een dergelijk voorstel paste in een tweetal besluiten die inmiddels door de defensieleiding waren genomen. Zo was op 28 september 2001 besloten tot instelling van een commissie Opperbevelhebberschap onder voorzitterschap van de heer Franssen, in die tijd Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland. Voorts werd op 16 oktober 2001 aan de Kamer gemeld dat Defensie zou overgaan op een defensiebrede geautomatiseerde ondersteuning van de bedrijfsprocessen waarbij het personele functiegebied als eerste op een ERP-standaard<sup>34</sup> zou worden gebracht met behulp van het pakket ‘Peoplesoft’<sup>35</sup>. Hierna werken we deze twee hoofdlijnen verder uit.

*Commissie ‘Opperbevelhebberschap’*. De opdracht van de commissie was<sup>36</sup>:

*“.... de minister van Defensie te adviseren over de vraag of het wenselijk dan wel noodzakelijk is een opperbevelhebber aan het hoofd van de bevelstructuur te plaatsen, alsmede de minister van Defensie te adviseren omtrent de mogelijke vormgeving van het opperbevelhebberschap...[en voorts te adviseren omtrent] de consequenties van de verschillende vormen van het opperbevelhebberschap voor de rol en de positie van de bevelhebbers, van de ambtenaren van het kerndepartement en voor processen als planning, begroting en verwerving.”*

33 Kamerstuk 22 831, nr. 37, d.d. 16 okt 2001 inzake eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan UNMEE: blz. 26

34 Een Enterprise Resources Planning informatiesysteem brengt de automatische afhandeling van logistieke, administratieve, personele en financiële bedrijfsprocessen onder in één bedrijfsbreed informatie- en managementsysteem.

35 Brief aan de Tweede Kamer ‘project P&O 2000+’, d.d. 16 oktober 2001

36 Ministerie van Defensie, nr. D2001002919, d.d. 28 sept 2001, instellingsbeschikking Cie Opperbevelhebber

De Commissie Franssen inventariseerde een 32-tal knelpunten binnen de bestaande organisatie. Centraal daarin stonden de kennelijk bestaande onbalans tussen het nastreven van krijgsmachtdeelbelangen enerzijds en het algemene defensiebelang anderzijds (2002: 18 e.v.). Zo zou sprake zijn van onvoldoende integratie tussen de (eenheden van de) krijgsmachtdelen en werd *'jointness'*<sup>37</sup>, aldus het rapport, meer als een bedreiging gezien dan als een nastrevenswaardige methodiek voor samenwerking en efficiënt en effectief gebruik van de militaire capaciteiten.

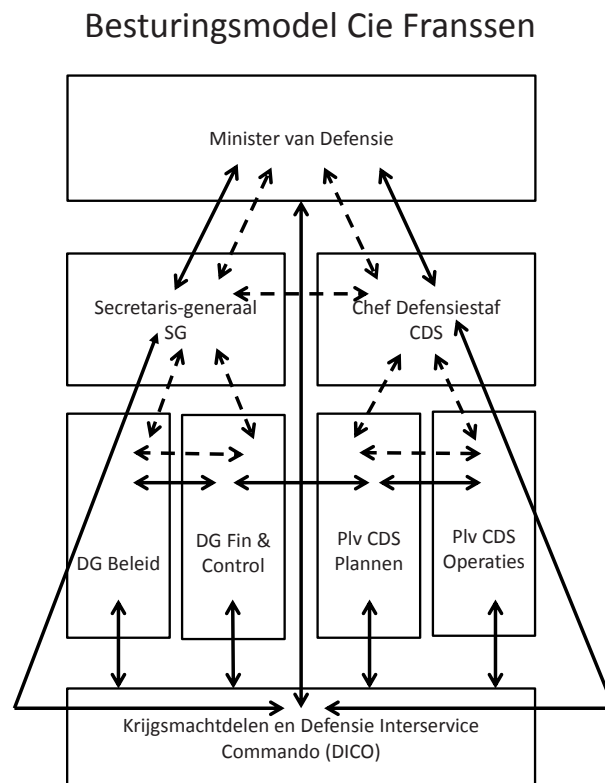
Toch werd ook vastgesteld dat de Chef Defensiestaf zijn reeds bestaande bevoegdheden onvoldoende benutte en dat slechts marginale toetsing plaatsvond van de krijgsmachtdeelpunten. Dit werd zelfs aangeduid als een 'structureel manco' in de defensieorganisatie. De commissie weet dit onder meer aan het feit dat de CDS voor stafondersteuning, kennis en ervaring afhankelijk was van de krijgsmachtdelen en dat de loyaliteit van de aan hem toegewezen stafofficieren meer bij hun eigen krijgsmachtdeel lag dan bij de centrale defensiestaf. Ook wees de commissie op onevenwichtige relaties tussen de SG, CDS en directie Algemene Beleidszaken met betrekking tot hun rol in het integrale defensieplanningsproces. Verder zou sprake zijn van een te grote afstand en onderling wantrouwen tussen de krijgsmachtdelen en het kerndepartement, in casu tussen de uitvoering en het beleid. Het defensie (investerings-)plan en het operationele (exploitatie-)proces sloten onvoldoende op elkaar aan, aldus de commissie (Franssen 2002: 22). Mede daardoor zou geen sprake zijn van een defensiebreed leerproces (Franssen 2002: 21).

De Commissie Franssen kwam in haar rapport verder tot de conclusie dat er geen behoefte bestond aan een opperbevelhebber, aangezien het oppergezag over de krijgsmacht in alle gevallen bij de regering lag. Daarentegen zou de positie van de Chef Defensiestaf verder moeten worden versterkt door binnen het kerndepartement een scheiding tussen beleid en toezicht, onder civiele leiding van de SG, enerzijds en planning en operaties, onder militaire leiding van de CDS, anderzijds door te voeren.

---

37 De gezamenlijk inzet van de krijgsmachtdelen.

Daarbij zouden de SG en CDS direct onder de minister worden geplaatst (figuur 13).



Figuur 13. Besturingsmodel Franssen (Franssen 2002: 33)

Om de planningsfunctie te verbeteren zou aan de CDS het investeringsbudget moeten worden toegewezen. Daarentegen zouden de afdelingen Conceptuele Zaken en Evaluaties van de Defensiestaf worden overgebracht naar respectievelijk de onder de SG ressorterende directeur Algemeen Beleid en directeur-generaal Financiën & Control. De bijdrage van de CDS aan het beleidsproces zou daardoor worden verzwakt. De CDS zou moeten worden belast met de éénhoofdige leiding over de voorbereiding en uitvoering van operaties waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelneemt en hij zou daartoe

de beschikking krijgen over een nieuw, gezamenlijk en permanent operationeel hoofdkwartier. De bevelhebbers bleven verantwoordelijk voor de instandhouding, het beheer, de gereedstelling en de nazorg van door hun krijgsmachtdeel uitgezonden personeel. Met deze structuur werden, aldus de commissie, aanzienlijke personele reducties mogelijk, aangezien personeel vanuit de krijgsmachtdeelstaven zou kunnen worden overgeheveld naar het nieuwe hoofdkwartier.

Volgens Franssen beschikte de Nederlandse krijgsmacht – in vergelijking tot andere landen – verhoudingsgewijs over omvangrijke en teveel afzonderlijke operationele staven. Franssen gaf aan dat er geen sprake zou hoeven te zijn van grootscheepse reorganisaties, aangezien de voorstellen van zijn commissie aansloten op veranderingen die in de jaren daarvoor waren ingezet.

*Implementatie Enterprise Resources Planning (ERP).* In aanvulling op de implementatie van het ERP-pakket 'Peoplesoft' voor het personele functiegebied volgden op 17 januari, 12 maart en 26 april 2002 aankondigingen van de invoering van een nieuw (ERP) informatiesysteem voor het financiële en materieellogistieke domein in samenhang met de invoering van een defensiebreed logistiek concept (Logistiek Concept 2006)<sup>38</sup>. Een belangrijke overweging was om alle bestaande systemen op financieel, personeel- en materieellogistiek gebied op termijn te vervangen en te komen tot een alomvattend informatiesysteem. Randvoorwaarde daartoe was dan wel dat alle tot dan toe toegepaste procedures en werkwijzen bij de verschillende krijgsmachtdelen en de verschillende functiegebieden zouden worden gestandaardiseerd. Uitgangspunt daarbij was verder, aldus de staatssecretaris, dat gestandaardiseerde werkwijzen, onderdeel van het standaardontwerp van het ERP-pakket, als 'best practices' zouden worden overgenomen om te voorkomen dat extra kosten zouden ontstaan voor de ontwikkeling van maatwerk<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Brief aan de Tweede Kamer 'vernieuwing matlog-informatievoorziening voor onder steuning van joint optreden en een nieuw logistiek concept', d.d. 17 jan 2002; Brief aan de Tweede Kamer 'het Defensie IV-traject en de voorgenomen verwerving van een ERP-pakket', d.d. 12 maart; Brief aan de Tweede Kamer 'Defensie IV-traject en aanschaf ERP', d.d. 26 april 2002

<sup>39</sup> In zijn eindrapport PBLQatie nr. 43, Sdu Uitgevers, november 2013, erkende de ERP-supervisor dat in de ontwerpfase van ERP de invoering van *best practices* niet was afgedwongen. Het ERP-systeem was meer een bouw pakket dan een kant-en-klaar systeem gebleken.

Invoering van een dergelijk pakket was evenwel risicovol, aangezien de toepassing ervan grote veranderingen op uitvoerend niveau teweeg zou brengen. Toch werd de invoering ook gezien als katalysator om te komen tot de noodzakelijke afstemming om de ondersteuning van het gemeenschappelijk optreden van de krijgsmachtdelen mogelijk te maken en voorts in algemene zin te komen tot een meer doelmatige organisatie door het kunnen inboeken van schaalgrootte-voordelen en verhoging van de arbeidsproductiviteit.

*Concluderend* kan worden gesteld dat de Defensie-leiding begin 90'er jaren, in samenhang met het toenemende belang van deelname aan internationaal geleide crisisbeheersingsoperaties, worstelde met de centrale aansturing van de beleidsontwikkeling en het toezicht op de uitvoering van operaties. Enerzijds behielden de krijgsmachtdelen het mandaat beleidsvoornemens te toetsen op uitvoerbaarheid en anderzijds werd de centrale aansturing versterkt zowel op operationeel terrein als op het vlak van de bedrijfsvoering. Toen minister Kamp als onderdeel van Balkenende I op 12 december 2002 aantrad als interim-minister<sup>40</sup> en later vanaf mei 2003 aantrad als minister van Defensie als onderdeel van Balkenende II was dus reeds een belangrijke basis gelegd voor een proces van verdergaande integratie van de Defensieorganisatie. Eén van de eerste besluiten van Minister Kamp was het aantrekken van een externe, commerciële regiepartner Cap-Gemini, die de defensieorganisatie zou adviseren en begeleiden bij de selectie van het ERP-pakket voor het financiële en materieel-logistieke functiegebied. ERP en Defensie werden daarmee definitief aan elkaar verbonden. Voorts diende de minister zich ook te beraden over de daaraan verbonden organisatorische consequenties.

### **De concretisering van het besturingsmodel in 2003**

Op 28 mei 2003<sup>41</sup> werd de Kamer voor het eerst op hoofdlijnen geïnformeerd over invoering van een nieuw besturingsmodel en daaraan verbonden topstructuur. Hierin werd gerefereerd naar de aanbevelingen van de commissie 'Opperbevelhebberschap'. Aangegeven werd dat de ambtsvoorganger van minister Kamp – minister De Grave - het merendeel van de

---

<sup>40</sup> In december 2002 stelde minister van Defensie Korthals zijn functie ter beschikking.

<sup>41</sup> Kmst 28 600, nr. 46, d.d. 28 mei 2003 inzake de topstructuur bij Defensie

aanbevelingen had overgenomen, maar dat thans de doelmatigheids- en volumetaakstellingen in het strategisch akkoord 2002 van het kabinet Balkenende noopten tot nog verdergaande maatregelen dan de aanbevelingen van de Commissie Franssen. Dit betrof in het bijzonder het doorvoeren van een ingrijpende reorganisatie van de beleids- en beheersstaven van de krijgsmachtdelen, gericht op het verminderen van de toenmalige 6000 staffuncties met 30% tot 2006.

In afwijking van het advies van de commissie Franssen bleef de inrichting van het kerndepartement, aangeduid als de bestuursstaf, ongewijzigd in de zin dat onder de centrale leiding van de secretaris-generaal beleidsverantwoordelijken voor Operatiën, Financiën, Personeel, Materieel en Algemeen Beleid werden aangesteld. Voorts werd aangekondigd dat er op het kerndepartement een organisatieonderdeel voor de ondersteuning zou komen en dat het tot dan toe bekende Defensie Interservice Commando (DICO) daarin zou opgaan. Tot slot werd aangegeven dat de bevelhebbers van de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht en Koninklijke Luchtmacht in een overgangsperiode van ruwweg vier tot vijf jaar de taken op het gebied van opleiding, gereedstelling, instandhouding en nazorg zouden overdragen aan hun operationele (onder)commandanten of aan de Centrale Organisatie. De minister rondde af door te stellen dat de voorgenomen stappen moesten worden gezien als de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van de commissie Opperbevelhebberschap.

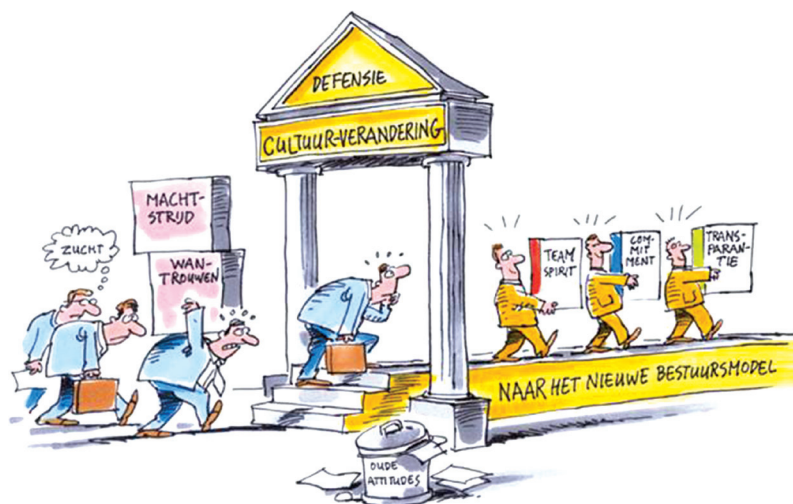
Op 18, 19 en 20 september 2003 werd door de top van Defensie een zogenaamde *'Accelerated Solutions Environment'* (ASE)<sup>42</sup>-bijeenkomst gehouden. Aan de ASE werd deelgenomen door een 66-tal militairen en burgerambtenaren die als zodanig de defensietop vertegenwoordigden<sup>43</sup>. Een belangrijk deel van deze deelnemers vervulde gedurende de onderzoeksperiode van 2003 tot 2014 leidinggevende functies in de organisatie. Zo maakten naast de secretaris-generaal Annink (2002 tot 2012)

---

42 Dit betrof een door de regie-partner Cap Gemini ontworpen workshop om onder grote tijdsdruk tot gedragen standpunten te komen

43 De auteur/onderzoeker maakte ook deel uit van het gezelschap

alle Chefs Defensiestaf (vanaf 2005 de Commandanten der Strijdkrachten), admiraal Kroon (1998-2004) en de generaals Berlijn (2004-2008), van Uhm (2008-2012) en Middendorp (2012 tot heden) deel uit van het gezelschap.



Figuur 14. Besturingsmodel Defensie 'Route 66: onze weg naar succes'<sup>44</sup>

Bij de start van de ASE met de titel *Besturingsmodel Defensie 'Route 66: onze weg naar succes'*, benadrukte de toenmalige secretaris-generaal Annink in zijn inleidende presentatie<sup>45</sup> dat de 'kaasschaaf' niet langer kon worden gehanteerd en dat voor het creëren van de noodzakelijke samenhang in de organisatie een nieuw besturingsmodel noodzakelijk was, waaronder met name de invoering van prestatiegerichte sturing. Voorts nodigde hij de 66 deelnemers uit zich gedurende de sessies te transformeren van mogelijke sceptici tot ambassadeurs van het nieuwe besturingsmodel. De doelstelling van de ASE-sessie was aldus het communicé dat aan het einde van de bijeenkomst werd uitgegeven:

44 Bron: Cartoon getekend en gepresenteerd tijdens de samenkomst van de defensietop op 21 en 22 sept 2003

45 DVD-ASE sessie sept 2003, uitgereikt aan alle deelnemers waaronder onderzoeker.

## HET VERANDERINGSPROCES: PLANNING

- a. Het concretiseren van het besturingsmodel en het scheppen van draagvlak voor dit model.
- b. Het beëindigen van de langdurige discussie over welke processen binnen operationele eenheden moeten worden belegd en welke moeten worden ondergebracht in dienstencentra.
- c. Het clusteren van de dienstencentra
- d. Het opstellen van aanvullende richtlijnen voor de plannen van aanpak, op het gebied van personeel, materieellogistiek en financiën<sup>46</sup>
- d. Valideren van reductietargets verbonden aan de introductie van ERP

De ASE betrof een brainstormsessie waarin sprake was van een indringende dialoog tussen alle deelnemers die erop gericht was in korte tijd overeenstemming te bereiken over controversiële onderwerpen. Zie figuur 14. Dit instrument was ontwikkeld door de commerciële regiepartner van Defensie in het kader van de aanschaf en invoering van een nieuw 'Enterprise Resources Planning' (ERP)-pakket. Om een dergelijk ICT-project met succes te kunnen starten was het noodzakelijk dat overeenstemming bestond over de toekomstige inrichting van de organisatie, met inbegrip van de daaraan verbonden verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In die zin kwamen in de ASE de behoefte tot het afronden van de discussie over opheffing van de bevelhebberstaven en de noodzakelijke voorbereidende stappen voor de invoering van een nieuw bedrijfsvoeringssoftwarepakket bij elkaar.

De basis voor de discussie was een model waarin de organisatie op hoofdlijnen werd ingedeeld in drie clusters, te weten de bestuursstaf, de operationele commando's en de dienstencentra of *'shared services'*.

Het opheffen van de functies van de bevelhebbers en hun staven zou leiden tot aanpassingen in de rolverdeling binnen de defensieorganisatie op een drietal terreinen te weten:

- a. Visieontwikkeling op de toekomst en de daarvan afgeleide (investerings) plannen. Dit veronderstelde meer samenwerking tussen de van de

---

<sup>46</sup> Eventuele samenwerking op operationeel gebied werd niet expliciet genoemd.



- bestuursstaf deel uitmakende partijen, zoals CDS, HDAB en DGF&C.
- b. De aansturing van de operationele commandanten (OC'n) door middel van een operationele opdracht met de daaraan verbonden toewijzing van de benodigde middelen.
  - c. De ontvlechting van delen van de logistieke en facilitaire eenheden uit de krijgsmachtdelen, de centralisatie daarvan binnen de te vormen dienstencentra en voorts de invulling van de aldus ontstane klant-leverancier relaties. Zoals uit onderstaande cartoon (figuur 15) blijkt was hier sprake van een uiterst gevoelig onderwerp, omdat hiermee de tot dan toe betrekkelijk autonoom optredende krijgsmachtdelen voor hun logistieke ondersteuning afhankelijk werden van de nieuw te vormen Dienstencentra.



Figuur 15. De ontvlechting van de logistiek uit de krijgsmachtdelen<sup>47</sup> (Bron ASE Route 66, sept 2003)

Aan het einde van de drie dagen werden in het communiqué<sup>48</sup> de volgende besluiten verwoord ten aanzien van beleidsintegratie, aansturing van de

47 De cartoon illustreerde de discussie tussen vertegenwoordigers van de Operationele Commando's (OC) en de Dienstencentra (DC) die ieder vanuit hun invalshoek een zo groot mogelijk deel van de capaciteiten van de krijgsmachtdelen voor zich wilde behouden. In die discussie speelden de afbakening van begrippen als operationele logistiek en hoger onderhoud een belangrijke rol.

48 DVD-ASE Route 66, sept 2003

uitvoering en onderlinge samenwerking tussen uitvoerende eenheden, onder de kanttekening dat de minister van Defensie deze nog formeel zou moeten accorderen<sup>49</sup>.

- a. *Beleidsintegratie. HDAB zorgt voor beleidsintegratie. De beleidsevaluatie is een verantwoordelijkheid van de DGFC. De bestuursstaf produceert geïntegreerd en op elkaar afgestemd beleid dat zo SMART<sup>50</sup> is dat het bij de operationele commando's (OPCO's) en de dienstencentra uitgevoerd kan worden. De integratie komt tot stand in beleidsafstemmingsoverleg o.l.v. HDAB en uiteindelijk in het Departementaal Beraad. Hier wordt het beleid getoetst op integraliteit en uitvoerbaarheid. Hiertoe zitten in het DB alle hoofdspelers inbegrepen de operationele commandanten en C-Dienstencentra. Uit-eindelijke vaststelling van beleid vindt plaats in het Politiek Beraad.*
- b. *Aansturing gereedstelling. Naast zijn rol als lid van de bestuursstaf is de chef Defensiestaf (CDS) **lijnbaas**<sup>51</sup> van de operationele commandanten. Sturing aan de operationele commandanten zal in principe alleen plaatsvinden in de lijn. Dat betekent dat ook de richtlijnen van andere functionele directeurs in de bestuursstaf alleen via CDS naar de operationele commandanten gaan. Op deze manier kan de CDS de samenhang en de realiseerbaarheid van alle richtlijnen bewaken. Omgekeerd doen de operationele commandanten alleen zaken met de CDS [en dus niet met de overige onderdelen van de bestuursstaf]<sup>52</sup>.*
- c. *Samenwerking in de uitvoering. De aansturing van de dienstencentra zal in beginsel tot stand komen via een klant-leverancier relatie tussen de operationele commando's en de dienstencentra. CDS zal de bevoegdheid hebben in te grijpen indien prioriteiten moeten worden gesteld. De operationele commando's doen rechtstreeks zaken met de van het Dienstencentrum-DMO (Defensie Materieel Organisatie) deel uitmakende bedrijven en hebben*

<sup>49</sup> Tijdens het Politiek beraad van 13 oktober 2003 werd op hoofdlijnen ingestemd met de uitslag van de ASE. De definitieve besluiten werden verwoord in de brieven aan de kamer.

<sup>50</sup> In de bedrijfsvoering populaire afkorting voor Specifiek-Meetbaar-Acceptabel-Realistisch-Tijdgebonden.

<sup>51</sup> Bold-markering aangebracht door auteur.

<sup>52</sup> Toevoeging auteur: Later werd hier gesproken over de zgn. 'trechterfunctie van de CDS'

*daarvoor een exploitatiebudget. De budgettering van de van het Diensten-centrum-CDC (Commando Dienstencentra) deel uitmakende bedrijven is afhankelijk van het soort dienst [wel/geen Baten-Lasten dienst].*

In de 'Prinsjesdagbrief' van 26 september 2003 formuleerde minister Kamp meer in het bijzonder de volgende doelstelling voor de nieuwe besturing<sup>53</sup>:

*“Deze reorganisatie geeft uitdrukking aan het gegeven dat de afgelopen jaren het onderscheid tussen de krijgsmachtdelen minder belangrijk is geworden en de gezamenlijkheid steeds meer voorop is komen te staan, zowel in operationele zin ('jointness') als in de ondersteuning en het beheer ('paars'). Ook openheid en aandacht voor de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving waarin de krijgsmacht functioneert, zijn daarbij belangrijke uitgangspunten.”*

De Kamer werd op 17 oktober 2003 verder geïnformeerd over het besluit van de bewindslieden ten aanzien van de invulling van het nieuwe besturingsmodel<sup>54</sup>. Het belangrijkste uitgangspunt was een meer centrale en directieve aanpak vanuit de top van de organisatie, zoals verwoord in onderstaand citaat:

*“..de beleidsuitvoering bij Defensie verbeteren, doordat meer aandacht zou worden besteed aan uitvoeringsresultaten en de mogelijkheden werden verruimd voor **directieve**<sup>55</sup> planning en voor management control. Het besturingsmodel gaat uit van duidelijke procedures, vergaande eenvoud in de aansturing, effectieve informatievoorziening en waarborgen voor samenhang. Het model moet bovendien doelmatigheidswinst opleveren.”*

Met de vorming van Defensie Materieel Organisatie (DMO), naast het Commando Dienstencentra, werd afgeweken van het eerder aangekondigde voornemen om één eenheid voor de ondersteuning van de krijgsmacht te vormen. Binnen de DMO werden, naar analogie van de onderbevelstelling van de operationele commando's onder CDS, alle materieellogistieke eenheden van de krijgsmachtdelen samengebracht, echter onder handhaving van

---

53 Kmst 29 200 X, nr. 2, 26 sept 2003: 17

54 Kmst 29 200 X, nr. 44, d.d. 17 oktober 2003

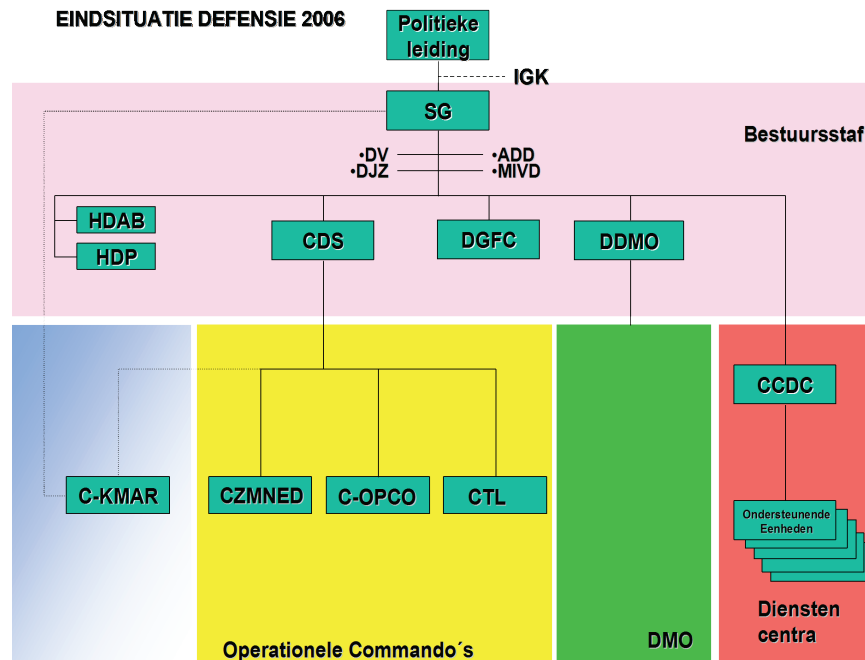
55 Accentuering door auteur.

separate krijgsmachtdeelspecifieke bedrijven. Daarmee werd het materieel-logistieke functiegebied nevenschikt aan het operationele functiegebied.

In de Kamerbrief werd echter ook benadrukt dat: *de nadruk in het besturingsmodel [ligt] op het genereren en inzetten van militaire capaciteiten*. De operationele commando's zouden leiding blijven geven aan dit primaire proces. Zij zouden hiertoe onder meer de beschikking krijgen over een exploitatiebudget waarmee ze in staat zouden zijn rechtstreeks overleg te voeren met de Defensie Materieel Organisatie. Ook werd in de Kamerbrief aangegeven hoe de DMO voorshands zou worden samengesteld. Met name werd gesteld dat er binnen de DMO, naast de secties Beleid, Verwerving en Projectmanagement nog drie secties werden gevormd waarbinnen de materieeldirecties en de onderhoudsbedrijven van de 'oude' krijgsmachtdelen zouden worden ondergebracht. Hier zou dus onder centrale leiding een productgerichte of krijgsmachtdeelspecifieke indeling worden gehandhaafd.

In de kamerbrief werd niet specifiek ingegaan op de zgn. 'trechterrol van de CDS', waarover in de ASE was besloten. Aangegeven werd dat er over de inrichting van de Defensiestaf aan het einde van 2003 zou worden beslist.

Besloten werd tot een organisatiestructuur, zoals weergegeven in figuur 16 die begin 2006, later versneld naar september 2005, zou worden geïmplementeerd. De organisatiestructuur liet zien dat er een directe lijnverantwoordelijkheid was tussen de CDS en de commandanten van de operationele commando's. De aanduidingen CZMNED (Commandant Zeemacht Nederland), C-OPCO (Commandant Operationeel Commando) en CTL (Commandant Tactische Luchtmacht) waren werktitels. Later werd besloten te spreken over Commandanten van resp. Zee-, Land- en Luchtmacht (afgekort: CZSK, CLAS en CLSK).



Figuur 16. Organisatiestructuur Defensie 2006. Bron: ASE Route 66, sept 2003

Hoewel door de politieke leiding frequent werd gerefereerd aan het rapport van de Commissie Franssen en volgens de Kamerbrieven uit 2003 de defensieleiding: “het merendeel van de aanbevelingen had overgenomen”, kan worden vastgesteld dat het door minister Kamp ingevoerde besturingsmodel nadrukkelijk afweek van dit rapport. Op hoofdlijnen vallen de volgende verschillen op:

- a. *Geen formele gelijkschakeling tussen CDS en SG* of enige constructie waarin de CDS de facto in organisatorisch opzicht boven de overige hoofd-directies in de bestuursstaf zou worden geplaatst. De minister meldde in eerder genoemde Kamerbrief dat:

*“Het Koninklijk Besluit secretaris-generaal geldt onverkort: hij voert de*

*ambtelijke leiding*<sup>56</sup>. De secretaris-generaal voert dan ook de regie over de beleids-, plannen- en begrotingsprocedure (BPB-procedure) die voortaan zal worden gevolgd. De BPB-procedure vormt niet alleen de kern van de besturing (incl. de verantwoording) bij Defensie, maar stelt tevens de bewindslieden in staat inhoud te geven aan hun politieke verantwoordelijkheden.”

- b. *Onvolledige beleidsintegratie.* De door de Commissie Franssen bepleite organisatorische scheiding tussen ‘beleid & toezicht’ o.l.v. de SG en ‘plannen & operaties (uitvoering)’ o.l.v. de CDS, werd omgezet naar een scheiding van beleid, uitvoering(plannen) en toezicht als onderdeel van het Beleid-, Plannen-, en Begrotingsproces (BPB-proces). Afgezien werd echter van ontvlechting van de afdelingen conceptuele zaken (later toekomstvisie) en evaluaties uit de Defensiestaf naar respectievelijk de HDAB en DGF&C .
- c. *Nevenschikking operaties en logistiek.* Binnen de bestuursstaf werden de CDS en Directeur DMO respectievelijk aangesteld als lijnverantwoorde lijken voor de operationele inzet en de materieellogistieke ondersteuning, waarbij beiden zowel verantwoordelijk waren voor de ontwikkeling van beleid als de uitvoering daarvan op het hun regarderende terrein. Hier door ontstond de behoefte aan coördinatie tussen CDS en D-DMO. Hier toe moest binnen de Defensiestaf een nieuwe directie Aansturing Operationele Gereedstelling (DAOG) worden ingericht. Voorts hadden als gevolg van deze maatregel de nieuwe operationele commando’s (organisatorisch) formeel geen directe toegang meer tot de minister en werden zij, ondanks hun verantwoordelijkheid voor het primaire proces, nevenschikt aan ondersteunende eenheden. Dit terwijl in het rapport Franssen het primaat lag bij de uitvoering van het operationele proces.
- d. *Geen gezamenlijk en permanent hoofdkwartier.* Er werd afgezien van de vorming van een gezamenlijk en permanent operationeel hoofdkwartier ter ondersteuning van de rol van de CDS bij de voorbereiding en uitvoering

<sup>56</sup> Koninklijk Besluit “regeling en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal”, Stb. 1988, 499. Artikel 1: Bij elk ministerie is een secretaris-generaal die, met in achtneming van de aanwijzingen van Onze Minister, belast met de leiding van het ministerie, belast is met de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft

van crisisbeheersingsoperaties, zoals wel door de Cie Franssen was bepleit (Franssen 2002: 36).

Nadat eind oktober 2003 de verdere uitwerking van het besturingsmodel in voldoende mate was uitgekristalliseerd startte het reorganisatieproces. Minister Kamp meende dat de bevelhebbers een belangrijke spilfunctie dienden te vervullen in het transformatieproces. Het was, in zijn ogen, hun taak toe te zien op het tempo waarin de reorganisaties zouden worden doorgevoerd en vast te stellen in hoeverre aan randvoorwaarden voor de door te voeren aanpassingen werd voldaan. Deze positie stond evenwel op gespannen voet met hun afnemende invloed en de verantwoordelijkheden van SG en CDS in het kader van de reorganisatie. Gegeven de grote tijdsdruk – implementatie binnen twee jaar – behoefden de diverse plannen vooral ook inhoudelijke afstemming voordat ze in de transitieraad – waarin de bevelhebbers nog een vooraanstaande positie innamen – zouden worden behandeld. Uiteindelijk werden SG *en* CDS geacht, in gezamenlijkheid, nog resterende knelpunten op te lossen.

### Subconclusie

De voorgeschiedenis van de invoering van het nieuwe besturingsmodel in 2003 wordt gekenmerkt door een zoektocht naar het vinden van een juiste balans tussen het afwegen van decentrale krijgsmachtdeelbelangen en centrale defensiebelangen. Als reactie op een onvoldoende informatie-overdracht vanaf uitvoerend niveau naar de kernstaf van de minister en onvoldoende doelmatig handelen van de krijgsmachtdelen in de uitvoering groeide de overtuiging dat meer centrale aansturing noodzakelijk was, zowel gericht op de effectieve als doelmatige inzet van de krijgsmacht als geheel. Met name de CDS zou hier een centrale rol in dienen te vervullen. Toen minister Kamp in aanvulling op deze voorgeschiedenis werd geconfronteerd met een aanzienlijke personele taakstelling lag opheffing van de staven van de bevelhebbers voor de hand. Deze maatregelen resulteerde evenwel in de behoefte het tot dan toe door de bevelhebbers uitgevoerde integrale leiderschap over hun onderdelen te beleggen in het kerndepartement (later: bestuursstaf). Het onverkort doorzetten van deze integrale verantwoordelijkheid naar de CDS bleek niet haalbaar. Zowel niet vanuit de militaire lijn, aangezien het – in de ogen van CDS en bevelhebbers/

operationele commandanten - slechts betrekking zou hebben op coördinerende bevoegdheden, als vanuit de bedrijfsvoeringslijn, aangezien dit zou leiden tot een bovenschikking van de CDS ten opzichte van de functionele beleidsverantwoordelijken in het kerndepartement.

### STRUCTUURMAATREGELEN

Nu de context van de invoering van een nieuw besturingsmodel is aangegeven in het voorafgaande deelhoofdstuk gaan we thans in op de ontwikkeling van de formele organisatorische verhoudingen in de planperiode. Meer in het bijzonder leidde het model tot een organisatorische scheiding van beleid, uitvoering en toezicht door centralisatie van beleid en toezicht binnen de bestuursstaf, de vorming van defensiebreed opererende ondersteunende eenheden (in casu *'shared services'*) en de centrale aansturing van crisis-beheersingsoperaties door de Commandant der Strijdkrachten.

#### Scheiding beleid, uitvoering en toezicht

De organisatorische scheiding van beleid, uitvoering en toezicht sloot aan op algemeen binnen de rijksoverheid toegepast beleid. Zo werd gesteld in de nota 'In dienst van het Rijk' dat inmiddels goede ervaringen waren opgedaan met het onderscheid tussen beleid en uitvoering. Gesteld werd meer in het bijzonder<sup>57</sup>:

*“Het is goed dat de ministeries zich hoofdzakelijk concentreren op het voorbereiden en invoeren van beleid. Daarna volgt de uitvoering die op uiteenlopende wijze vorm kan krijgen.”*

Expliciet werd daarbij aangegeven dat die scheiding ook noodzakelijk was voor uitvoerende ministeries zoals Defensie en Justitie waarin de uitvoering moest worden gezien als een kerntaak. De gedachte om in een dergelijk geval beleid en uitvoering weer te vervlechten werd in genoemde nota nadrukkelijk afgewezen. Daarentegen dienden verantwoordelijkheden voor beleid én uitvoering met het oog op de samenhang tussen beiden in beginsel hoog in de organisatie te worden belegd. Het was, zo werd gesteld, van belang<sup>58</sup>:

---

<sup>57</sup> Verslag overleg SG'n. 'In dienst van het rijk'. maart-Juli 2006: 11

<sup>58</sup> Verslag overleg SG'n. 'In dienst van het rijk'. maart-Juli 2006: 11 t.e.m. 13.



*“dat er eenduidigheid bestaat over het feit dat één persoon hoog in de ambtelijke organisatie de beslissingsbevoegdheid heeft.”*

In lijn met dit rijksbrede beleid werden de formele taken, bevoegdheden en verantwoordelijken van de beleidsfunctionarissen in de bestuursstaf en de commandanten van de defensieonderdelen vastgelegd in een nieuw Algemeen Organisatiebesluit (AOD 2005)<sup>59</sup>. Deze tekst wordt hierna nader geanalyseerd, met name in vergelijking tot het AOD 1992 dat met de uitgifte van AOD 2005 werd ingetrokken. In artikel 1 werden allereerst de ten opzichte van het AOD 1992 nieuwe begrippen als ‘diensthoofd’, ‘bestuursstaf’, ‘operationeel commando’ en ‘dienstencentrum’ geïntroduceerd.

- a. Een diensthoofd betrof degene die bij dit besluit – i.c. AOD 2005 – werd belast met de leiding van een dienstonderdeel van het ministerie van Defensie.
- b. De bestuursstaf werd gedefinieerd als zijnde de verzameling van onderdelen van de defensieorganisatie die zich richtten op het ondersteunen van de bewindslieden in hun ministeriële verantwoordelijkheid en het besturen van de organisatie van het ministerie.
- c. Een operationeel commando was een onderdeel dat zich primair richtte op de gereedstelling, instandhouding, nazorg en recuperatie van de operationele capaciteiten van Defensie. Dit werd verder aangeduid als ‘het primaire proces’.
- d. Een dienstencentrum zou dan ondersteunende taken verrichten voor het primaire proces.

Gesteld werd dat de commando’s Zee-, Land- en Luchtmachtressorteerden onder de Defensiestaf. In formele zin verloren deze onderdelen daarmee hun status als dienstonderdeel. De duiding van een onderdeel als dienstonderdeel was relevant in het kader van de mogelijkheden tot (onder)mandatering door de SG, aan wie mandaat werd verleend door

---

59 Kamerstuk 29 800 X, nr. 31 d.d. 17 november 2004. Algemeen organisatiebesluit Defensie 2005, 21 december 2004/Nr. F/2004013912.1 Uit: Staatscourant 17 januari 2005, nr. 11 / pag. 10.  
Link: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0017799/geldigheidsdatum\\_17-04-2010](http://wetten.overheid.nl/BWBR0017799/geldigheidsdatum_17-04-2010)

de minister op basis van het AOD<sup>60 61</sup>. Diensthooften konden, aldus AOD 2005 artikel 15, subtaakbesluiten opstellen ten aanzien van hun dienstonderdelen. Deze subtaakbesluiten zouden voorts moeten worden vastgesteld na goedkeuring door de secretaris-generaal (en publicatie in de Staatscourant).

Op grond van AOD 2005 waren de onder de SG ressorterende zelfstandige directeuren Juridische Zaken, Voorlichting, Ruimte-Milieu en Vastgoed, de chef Defensiestaf, de directeur Defensie Materieel Organisatie, de directeur-generaal Financiën & Control en de hoofddirecteur Personeel gemachtigd functionele aanwijzingen af te geven aan operationele commando's en dienstencentra op het hun regarderende terrein. D-DMO had daarnaast nog de bijzondere taak om 'regie [te voeren] over de materieellogistieke keten'.

Dit besluit riep echter de vraag op of de CDS of de bestuursstaf als geheel de uitvoerende onderdelen zou aansturen. Tijdens een interview in 2004 verwoordde een respondent vanuit de militaire top deze zorg als volgt<sup>62</sup>:

*“Met name de P- en F-terreinen stellen de macht van de CDS ter discussie. Deze terreinen lijken een eigen weg te gaan. Toch moet helder zijn dat de CDS en niet het kerndepartement als geheel de krijgsmachtdelen aanstuurt.”*

In dit licht gaan we hierna meer in het bijzonder in op de in AOD 2005 vastgestelde taken voor de CDS en die van de functioneel beleidsverantwoordelijken.

60 Artikel 10:1 van de Awb omschrijft 'mandaat' als de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan (i.c. de Minister van Defensie) besluiten te nemen. Besluit van de Secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie houdende de verlening van mandaat, volmacht en machtiging aan de diensthooften van het ministerie (Onder-mandaat, -vol- macht en -machtigingsbesluit SG Defensie 2005) Nr. F/2005002723 Staatscourant 24 februari 2005, nr. 39 / pag. 9 Artikel 2. Lid 1. Aan het diensthooft wordt mandaat, volmacht en machtiging verleend met betrekking tot de aangelegenheden die ingevolge de artikelen 4 tot en met 14 van het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2005 tot zijn werkterrein behoren

61 Besluit van de Minister van Defensie houdende vaststelling van een nieuwe algemene regeling inzake de verlening van mandaat, volmacht en machtiging (Algemeen mandaat, volmacht en machtigingsbesluit Defensie 2005) 21 december 2004/Nr. F/2004013912.2 Uit: Staatscourant 17 januari 2005, nr. 11 / pag. 11

62 Bijlage 2. Planfase Aa. Citaat 975. Militaire top

*Taken CDS.* In AOD 2005 werden meer in het bijzonder de volgende taken ten aanzien van de Operationele commando's voor de CDS geformuleerd:

- a. het ontwikkelen, overdragen, controleren en evalueren van het operationeel beleid, afgestemd op het algemeen defensiebeleid en het leveren van een inbreng terzake van de beleids-, plannings- en begrotingsprocedure;
- b. het sturen, prioriteiten stellen en bewaken van de defensieplanning (inclusief het opstellen van het Defensieplan) en de inbreng hiervan in de beleids-, plannings- en begrotingsprocedure, inbegrepen de behoeftestellingen;
- c. het doen uitvoeren van het in de Bestuursstaf ontwikkelde beleid door de operationele commando's;
- d. het besturen van en het houden van toezicht op de operationele commando's;
- e. het met inachtneming van de aanwijzingen en richtlijnen van de minister leiden van alle operaties;
- f. de prioritering van de beschikbaarstelling van ondersteunende capaciteit van het Commando Dienstencentra en de Defensie Materieel Organisatie bij de operationele inzet;
- g. het binnen de Bestuursstaf fungeren als centraal aanspreekpunt voor de operationele commando's.

Bovenstaande taken 'a' en 'b' hingen samen met de rol van de CDS als '*corporate planner*', terwijl de overige taken aansloten op zijn nieuwe rol als '*corporate operator*'. In aanvulling op de formulering in de AOD 2005 werd in het Definitieve Reorganisatie Plan gesteld dat de taak van *corporate operator*<sup>63</sup>: "*de éénhoofdige aansturing van de operationele commando's in het gereedstellingsproces en de aansturing van de inzet omvat.*"

De taken genoemd onder de subparagrafen 'c' en 'g' hielden verband met de zogenaamde 'trechterrol' van de CDS. Door de operationele commandanten was aangedrongen op positionering van de CDS als intermediair, zowel ten aanzien van de afgifte van functionele aanwijzingen door de

---

63 Definitief Reorganisatieplan Defensie staf 31 maart 2005: blz 11

beleidsverantwoordelijken naar de operationele commando's als ten aanzien van de terugkoppeling daarvan door de operationele commando's in de richting van de bestuursstaf.

De in AOD 2005 gekozen formulering nam de eerder door respondenten van de Operationele commando's geuite zorg niet weg, aangezien hierin de CDS werd opgedragen het door de bestuursstaf als geheel geformuleerde beleid *'te doen uitvoeren'*. Volgens een militaire respondent werd destijds ook nagedacht over het 'losknippen' van de CDS van de bestuursstaf<sup>64</sup>:

*"Er is toen ook nagedacht over het misschien meer losknippen van de CDS van de bestuursstaf, waarbij je de uitvoering op afstand zet. Dan creëer je iemand die daadwerkelijk integraal verantwoordelijk is voor inzet, ondersteuning en gereedstelling."*

Dit werd evenwel afgewezen vanwege de politiek uitermate gevoelige positie van de CDS als militair adviseur van de minister. Het was moeilijk voorstelbaar een dergelijke adviseur buiten de bestuursstaf te plaatsen. Voorts zou daarmee weer een extra organisatorisch niveau worden gecreëerd, wat de communicatie tussen beleidsverantwoordelijken en de Operationele commando's weer zou compliceren. Ook zou de vorming van een gemeenschappelijk hoofdkwartier dit dilemma alleen maar aanscherpen. Reeds in 2004 waren de discussies hieromtrent, aldus respondenten, reeds afgerond<sup>65</sup>:

*"De aanbeveling te komen tot een permanent HQ [van de Cie Franssen] is niet overgenomen in 2004. Er is voor gekozen de operationele staven aan te houden. Dit is mijns inziens een verstandige tussenstap, omdat er anders te veel tollens los komen te staan."*

Op basis van AOD 2005 kon de CDS optreden als 'de militaire stem', zonder volledig mandaat om de Operationele commando's integraal aan te sturen. Een civiele bestuurder verwoordde dit dilemma aldus<sup>66</sup>:

---

64 Bijlage 2. Planfase A1. Citaat 194. Militaire top

65 Bijlage 2. Planfase B2. Citaat 962. Militaire top

66 Bijlage 2. Planfase Aa. Citaat 67. Civiele top

*“Dus de omgeving die draait, en daartussen ben je op zoek naar de goede balans tussen de ruimte die je aan de eenheden geeft, versus de ruimte die je nodig hebt om je defensiebrede doelstellingen te realiseren.”*

*Taakstelling overige beleidsverantwoordelijken.* Ook ontstond in 2005 nog discussie over de interpretatie van de taken van beleidsverantwoordelijken en de D-DMO als ‘regievoerder’-materieellogistiek. Op 4 juli 2005 werd in dit kader in het DB een nota behandeld<sup>67</sup> van de Directie Informatie en Organisatie<sup>68</sup> ‘inzake de organisatie en taken van ketenmanagers en de wijze waarop deze rapporteren’. In de nota werd impliciet aangenomen dat, naast de D-DMO, ook de overige beleidsverantwoordelijken de regie zouden voeren over de hun regarderende functionele processen, alhoewel een dergelijke taak in het AOD 2005 niet expliciet aan hen was toegewezen. In dit verband werd de term ‘ketenmanager’ geïntroduceerd. De functies van ketenmanager en beleidsverantwoordelijken werden daarmee feitelijk elkaars synoniemen. De ketenmanagers zouden de samenhang moeten bewaken tussen de hun regarderende processen die over meerdere organisatiedelen van Defensie waren verdeeld. Zij konden voor de nadere invulling van hun verantwoordelijkheid gebruik maken van een tweetal instrumenten, namelijk enerzijds door hun inbreng in de BPB-procedure en anderzijds door het stellen van kaders en normen ten aanzien van de uitvoering.

De toenmalige DGF&C maakte in de nota verder onderscheid naar de invulling van de rol van ketenmanagers ten aanzien van de operationele commando's enerzijds en ten aanzien van de Dienstencentra – in casu DMO en CDC - anderzijds. Gesteld werd dat de aanwijzingen van de ketenmanagers ten aanzien van de Operationele commando's moesten worden ingebracht in de BPB-procedure, waarin beleid, planning en begroting met elkaar in balans zouden worden gebracht en dat de aanwijzingen in de richting van de dienstencentra gestalte moest krijgen in de vorm van kaders en normen voor hun functioneren. Beleidsverantwoordelijken zouden verder over hun rol als ketenmanagers moeten rapporteren in een maandrapportage. Met boven

---

67 Nota F/2005010036, d.d. 21 juni 2005

68 Toen nog ressorterend onder de Directeur Generaal Financien en Control

staande afspraak zou volgens de toenmalige DGF&C worden voorkomen: “*dat de matrixorganisatie opnieuw werd ingevoerd.*”<sup>69</sup>

In het BBD 2006<sup>70</sup> werd later benadrukt dat door beleidsverantwoordelijken (en ketenmanagers) ‘uitvoerbaar’ beleid moest worden ontwikkeld. Dit hield in dat dit beleid: “*van voldoende concrete informatie moe(s)t zijn voorzien om het uit te kunnen voeren*”. Voorts zouden beleidsdoelstellingen SMART – specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden – moeten worden geformuleerd. In een voetnoot werd ook gesproken over ‘*toepasbaar beleid*’. De definitie daarvan was: “*Binnen dit [toepasbaar] beleid wordt het beschrijven van processen die tot de organisatiedoelstellingen leiden begrepen*”. Gesteld werd verder dat de CDS de uitvoerbaarheid zou moeten borgen, ‘*gegeven het operationele optreden*’.

In het BBD 2006 werden door de defensieleiding tien beleidsdomeinen vastgesteld waarin door beleidsverantwoordelijken beleid werd ontwikkeld, vervolgens werd overgedragen aan de uitvoeringsverantwoordelijken en voorts zou worden gecontroleerd en geëvalueerd. Door de beleidsverantwoordelijken moesten de generieke processen en de koppelvlakken met andere beleidsdomeinen vast worden gelegd in blauwdrukken per beleidsdomein. Daarin moesten dan ook de inrichtingseisen en normen voor de bestuurlijke niveaus, waaronder ook het uitvoerende niveau, worden aangegeven. Uitvoeringsverantwoordelijken voerden dan vervolgens de taken uit conform de vastgestelde blauwdrukken. Voor het kunnen voeren van het noodzakelijke overleg tussen beleids- en uitvoeringsverantwoordelijken in dit kader achtte de SG het van belang dat de juiste informatie werd aangeleverd om besluiten te kunnen nemen. In dit licht hechtte hij aan de inrichting van de control-functie aangezien die, aldus de SG, de kwaliteit van de informatieoverdracht diende te borgen.

*Conclusie.* Op basis van de formele taakverdeling tussen beleids- en uitvoeringsverantwoordelijken en het centrale toezicht daarop door DGF&C

69 Nota DGFC/DIO F2005010036, d.d. 21 juni 2005 blz. 2, geaccordeerd door SG middels uitgifte BBD 2006

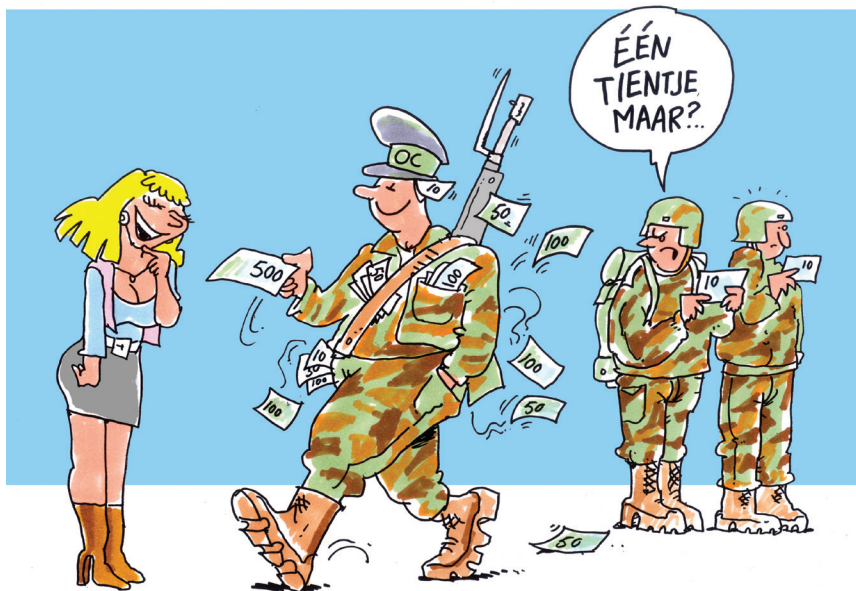
70 Besturen bij Defensie BBD 2006, maart 2006

ontstond het beeld van een defensieorganisaties waarin vanuit de bestuursstaf werd aangegeven 'WAT' er moest gebeuren en 'HOE', waardoor de operationele commando's zich *slechts* hoefden bezig te houden met de 'UITVOERING'. De CDS zou een bijdrage leveren aan de invulling van de 'WAT'-vraag, uitsluitend voor zover het betrekking had op de ontwikkeling van operationeel beleid. Ten aanzien van het 'HOE' zou de CDS alleen voor zover aanwijzingen betrekking hadden op operationele inzet ten behoeve van de operationele commando's coördinerend kunnen optreden. Van éénhoofdige aansturing van de operationele commando's in het gereedstellingsproces, zoals dat eerder door de minister was aangegeven, was in formele zin dan ook geen sprake.

### **Vorming defensiebreed opererende eenheden**

De doorgevoerde centralisatie van ondersteunende diensten en de ontvlechting daarvan uit de operationele commando's had als consequentie dat tussen de operationele commando's en de bedrijven van de dienstencentra dienstverleningsovereenkomsten tot stand moesten worden gebracht. De totstandkoming van deze dienstverleningsovereenkomsten was andermaal onderwerp van discussie. Zo was begin 2004 een grote groep leidinggevendenden bijeen gekomen in een tweede ASE-sessie om te spreken over de inrichting van klant-leverancier relaties. Belangrijk thema was hier of en zo ja op welke wijze verrekening door de operationele commando's zou plaatsvinden voor diensten van de Dienstencentra. De afspraak gemaakt tijdens de eerste ASE-sessie was dat de operationele commandanten de beschikking zouden krijgen over het exploitatiebudget, waarmee dan diensten van de dienstencentra konden worden besteld.

Tijdens de tweede ASE-sessie bleek dit echter op bezwaren te stuiten van vertegenwoordigers van DGF&C en in het bijzonder de daarvan deel uitmakende directie Financieel Economische Zaken. De vertegenwoordigers van de nieuwe dienstencentra toonden zich ook geen voorstander van verrekening, aangezien zij daarmee voor hun voortbestaan direct afhankelijk zouden worden van de 'grillen' van de operationele commandanten. Deze 'mindset' werd geïllustreerd door onderstaande cartoon (figuur 17), waarin de operationele commando's slechts 'een tientje' over zouden hebben voor hun ondersteuning en de rest zouden besteden aan de aanschaf van nieuwe wapensystemen, waarmee hun eigen bestaansrecht zou worden versterkt.



Figuur 17. Cartoon tijdens ASE-matlog inzake samenwerking tussen operationele commando's en dienstencentra (Bron: ASE Matlog feb 2004)

Daarentegen verwoordde een respondent van de operationele commando's zijn zorg als volgt<sup>71</sup>:

*“Mijn angst is dat we in een tangconstructie terecht komen waarbij we enerzijds te weinig geld van de staf krijgen en anderzijds te veel voor onze ondersteuning moeten betalen.”*

Hiermee werd het aanwezige onderlinge wantrouwen tussen de nieuwe operationele commando's en de dienstencentra zichtbaar gemaakt.

Uiteindelijk werd een compromis overeengekomen om voor de DMO-onderhoudsbedrijven die een 1:1 relatie kenden met de operationele commando's uiterlijk op 1 januari 2006 een exploitatiebudget toe te wijzen

71 Bijlage 2. Planfase Ab. Citaat 987: Ops Cdo's



aan de operationele commando's, mits er tijdig (integraal) kosteninzicht kon worden opgebouwd over de te leveren diensten en producten en voorts zou worden voorkomen dat capaciteit ongebruikt bleef. Het verkrijgen van een integraal kosteninzicht, wat verbonden was aan de invoering van ERP, werd dus als randvoorwaarde voor toewijzing van een exploitatiebudget aan de operationele commando's vastgesteld. Dit terwijl aan deze voorwaarde op basis van de toen bekende inzichten niet eerder dan 2009, en op basis van latere inzichten niet voor 2014, zou kunnen worden voldaan.

In Bijlage 3 is de ontwikkeling van de personele sterkte van de defensieonderdelen, in casu de operationele commando's, de dienstencentra en de bestuurstaf van begin 2004 tot 2014 weergegeven. Voor de planperiode 2003-2007 kan worden vastgesteld dat sprake was van een totale reductie van 5107 voltijdsequivalenten (vte'n) voor de defensieorganisatie als geheel, waarbij door de ontvlechting van de ondersteunende eenheden van de operationele commando's de dienstencentra met 11339 vte'n toenamen en de operationele commando's met 16891 vte'n afnamen. Ten opzichte van de omvang van de organisatie per januari 2004 betrof de procentuele afname van de organisatie 7%, een toename van de dienstencentra met 220% en een afname van de krijgsmachtdelen met 25%. In 2004 werd de defensieorganisatie nog voor 91% gevormd door de operationele commando's (c.q. de krijgsmachtdelen). In 2007 was dit aandeel 73%.

Binnen het Commando Dienstencentra werden verder negen bedrijfsgroepen ingericht, te weten voor Informatievoorziening, Personeelsondersteuning, Personeelszorg, Telematica, Vastgoed, Vervoer, Catering, Militair Geneeskundig Facilitair en de Nederlandse Defensie Academie. Binnen de Defensie Materieel Organisatie werd een drietal ressorts ingericht voor zee-, land- en luchtsystemen en defensiebreed opererende bedrijven voor ondermeer munitie, kleding en persoonsgebonden uitrusting en algemene goederen. Binnen de bedrijfsgroepen en ressorts werden verder één of meerdere bedrijven ondergebracht. Ieder bedrijf werd voorts in het verantwoordelijkheidsgebied van een beleidsverantwoordelijke binnen de bestuursstaf geplaatst.

In de jaren na 2003 werden verder ten gevolge van de herstructurering aanzienlijke aanpassingen in de budgettoewijzing doorgevoerd. Zo werd

nagenoeg het gehele investeringsbudget en een belangrijk deel van de exploitatie-budgetten aan de dienstencentra toegewezen. Daar waar de operationele commando's in 2003 gezamenlijk 74% van het totale defensie-budget beheerden, werd het aan hen toegewezen budget verlaagd naar 38% in 2007, terwijl daarentegen de budgettoewijzing aan de dienstencentra werd verhoogd van 3 % in 2003 naar 39 % in 2007. Ondanks de stelling dat binnen de Defensieorganisatie nog steeds het primaire proces van inzet en gereedstelling centraal stond waren zowel in personele aantallen als budgettoewijzing belangrijke aanpassingen doorgevoerd in de defensieorganisatie, waardoor de operationele commando's voor de uitvoering van hun taken in belangrijke mate afhankelijk waren geworden van dienstverlening door de dienstencentra. Voor het afroepen van deze dienstverlening beschikten zij evenwel niet over een 'eigen' budget.

### **Aansturing operationele inzet**

Ten behoeve van de in het AOD 2005 geformuleerde taak: *'Het leiden van alle operaties met in achtneming van de aanwijzingen en richtlijnen van de minister'*, werd het Defensie Operatie Centrum (DOC) ingericht. Dit nieuwe DOC ging op 19 januari 2005 van start. De vorming van het DOC ging vooraf aan de oprichting van de nieuwe Defensiestaf. Deze staf kwam op 15 mei 2005 tot stand<sup>72</sup>. Binnen de nieuwe Defensiestaf werd het DOC geïncorporeerd in de Directie Operaties. In het Definitieve Reorganisatie Plan van de Defensiestaf werd er nog op gewezen dat de taak zoals geformuleerd in AOD 2005 geen betrekking had op de uitvoering van operationele evaluaties. Daarentegen werd een reeds bestaande afdeling evaluaties direct onder CDS/PCDS gebracht als stafbureau, onder de kanttekening dat diens taken niet zouden wijzigen ten opzichte van de situatie voor 2005. Het betrof de toetsing van de uitgangspunten, verwachtingen en doelstellingen van het regeringsbeleid aan de praktijk, waarbij in het bijzonder samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken van belang werd geacht.

In oktober 2006 werd een eerste evaluatie uitgevoerd omtrent het functioneren van de Directie Operaties (DOPS) en het daarvan onderdeel uitmakende

---

72 Definitief Reorganisatieplan Defensie staf 31 maart 2005

DOC<sup>73</sup>. In het evaluatierapport werd vastgesteld dat onduidelijkheden bestonden over de afbakening tussen de DOPS en de overige directies binnen de Defensiestaf, de directie Operationeel Beleid en Plannen (DOBBP) en de directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG). In het bijzonder diende de terugkoppeling van DOPS in de richting van DOBBP betreffende de toereikendheid van het geformuleerde (operationele) beleid te worden verbeterd. Een kanttekening hierbij was ook dat de DOPS bij het maken van beleid inzake de inzet van eenheden: *“een grote afhankelijkheid heeft van de operationele commando’s op het gebied van expertise en capaciteit.”*<sup>74</sup>

De aansturing en instandhouding van de operationele logistiek geschiedde, op aanwijzing van de DOPS, door de zorg van een zogeheten ‘coördinerend OPCO’. Een ‘coördinerend OPCO’ werd belast met de uitvoerende leiding over de bevoorrading en instandhouding van de uitgezonden eenheden en voerde in dat kader overleg met de andere bij de uitzending betrokken operationele commando’s.

In algemene zin meende het evaluatieteam dat het accent binnen de DOPS lag op het aansturen en monitoren van lopende missies en, veelal noodgedwongen, niet op beleidsontwikkeling, *‘lessons learned’* en toekomstig optreden. Voorts meende de meerderheid van de geïnterviewden dat de operationele commando’s dienden te blijven beschikken over een eigen operatiecentrum<sup>75</sup> voor het monitoren van oefeningen en trainingen ten behoeve van de operationele gereedheid. Deze taak bleef immers aldus het rapport ten volle aan de operationele commandanten toegewezen. Met deze uitspraken van het evaluatieteam werd voorbij gegaan aan eerdere uitspraken van de minister dat de CDS ook leiding zou geven aan het gereedstellingsproces. ‘Het leiding geven aan processen’ bleek in deze voor meerdere uitleg vatbaar.

De conclusie was dat de DOPS zich destijds (2006) bevond: ‘tussen servet en tafellaken’ en er geen eenduidig beeld bestond over de toekomst. De

---

73 Evaluatieverslag DIO, F/2006033816, d.d. 17 okt 2006

74 Evaluatieverslag DIO, F/2006033816, d.d. 17 okt 2006: blz 8

75 Meer specifiek aangeduid als ‘situatiecentrum’, om duidelijk te maken dat er maar één defensie ‘operatiecentrum’ werd ingericht

voorstellen varieerden van een groot *'joint'* hoofdkwartier met alle functionaliteiten ten behoeve van de aansturing en instandhouding van operationeel optreden tot een kleine staf (eerder 'situatiecentrum') die de operaties alleen op hoofdlijnen aan zou sturen en veel zou delegeren naar de operationele commando's of dienstencentra.

Eerder had minister Kamp in een Kamerbrief van 2 juni 2006<sup>76</sup> gemeld dat er in 2006 veel vorderingen waren gemaakt in de opbouw van het operationele vermogen tot gezamenlijk optreden. Volgens Kamp waren er in dat licht in 2006 veel vorderingen gemaakt aangezien: *"de dwarsverbanden tussen eenheden van verschillende krijgsmachtdelen steeds hechter werden, ook dieper in de organisatie."* Tegelijkertijd meldde hij echter dat ook gewaakt moest worden voor het behoud van de identiteit van de defensieonderdelen. Zo stelde hij:

*"Er moet wel evenwicht zijn met de eveneens noodzakelijke eigen identiteit van de defensieonderdelen. Die eigen identiteiten zijn immers gezichtsbepalend voor de krijgsmacht en vormen zodoende een essentiële bindende en wervende factor."*

De minister meldde voorts ook dat de **rol van de Directie Operatiën van de Defensiestaf** in de coördinatie van de voorbereiding en ondersteuning van operaties op de langere termijn verder zou worden vergroot. Daarbij zou worden voortgebouwd op de resultaten die al waren bereikt bij de centralisatie van de aansturing van operaties. Eén van de opties die daarbij zou worden onderzocht betrof de ontwikkeling van het Defensie Operatie Centrum tot een permanent hoofdkwartier<sup>77</sup>. Dit voornemen werd een half jaar later nog verder versterkt door middel van een eerste aanpassing van de AOD 2005 in februari 2007<sup>78</sup>. Hierin werd ook aangegeven dat de naamgeving van de Chef Defensiestaf werd vervangen door die van Commandant der Strijdkrachten en voorts werd ook zijn takenpakket uitgebreid door daar aan toe te voegen

76 Brief d.d. 2 juni 2006 houdende een actualisering van de Prinsjesdagbrief 2003 (Kamerstuk 30 300 X, nr. 107)

77 Kamerstuk 30 300 X, nr. 119, 20 juni 2006, vraag 55

78 17 februari 2007/Nr. C/2007004375 Directie Juridische Zaken Staatscourant 26 februari 2007, nr. 40 / pag. 7

dat hij naast het geven van leiding aan alle operaties ook werd belast met: *“het houden van toezicht op de implementatie van de verbetermaatregelen naar aanleiding van de evaluaties van operaties.”* Deze taak zou dan met name in het beoogde permanente hoofdkwartier moeten worden belegd. Gesproken werd in dezen van *“het sluiten van de leercirkel ten aanzien van het operationele optreden.”*

### Subconclusie

Hoewel in het nieuwe besturingsmodel een gescheiden organisatorische belegging van beleid, uitvoering en toezicht centraal stond bleek de nadere afbakening van deze domeinen en voorts de toewijzing daarvan aan verantwoordelijke functionarissen problematisch. De aanwijzing van een tiental separate beleidsterreinen en de splitsing van ‘de uitvoering’ in operationele eenheden en ondersteunende ‘*shared services*’ droegen hier aan bij. Met name resulteerde dit in de behoefte om zowel op beleidsniveau als in de uitvoering aanvullende coördinatiemechanismen in te stellen. Daarmee werd ook het toezicht op zowel het beleids- als uitvoerende gereedstellingsproces gecompliceerd. Op beleidsniveau werd dit geconcretiseerd in een Beleids-, Plannen- en Begrotingsproces en in de uitvoering betrof dit de totstandkoming van dienstverleningsovereenkomsten. Eventuele verschillen van inzicht tussen de operationele commando’s en de dienstencentra konden hierbij zonodig worden voorgelegd aan de CDS indien de operationele inzet onder druk kwam te staan. De CDS zelf ontving uitsluitend het mandaat de operationele inzet voor te bereiden en aan te sturen. In de praktijk bleef evenwel door capaciteitsgebrek behoefte bestaan aan toewijzing van taken aan een ‘coördinerend OPCO’, om leiding te geven aan de operationele logistiek. Begin 2007 werd de Chef Defensiestaf in formele zin ‘omgedoopt’ tot Commandant der Strijdkrachten. Daarbij werd tevens zijn mandaat uitgebreid door naast de aansturing van de inzet ook toezicht te houden op het doorvoeren van verbeteringen naar aanleiding van de inzet.

### KENNIS- EN SUBCULTUURONTWIKKELING

Bovenstaand betoog betrof een schets van getroffen structurele maatregelen die waren gericht op het bereiken van de beoogde operationele integratie en voorts het incasseren van schaalgroottevoordelen. In dit deelhoofdstuk gaan we nader in op de tweede onderzoeksvraag, namelijk op welke wijze

actoren de aan hen toegekende rollen hebben geïnterpreteerd in deze planfase. De beantwoording daarvan verbinden we aan de in tabel 6 uit hoofdstuk 3 genoemde thema's onder 'kennis- en subcultuurontwikkeling'. Zoals aangegeven in het theoretisch kader in hoofdstuk 2 is voor de bespreking hiervan ook de opleidings- en ervaringsachtergrond van actoren van belang. Daar zal dan ook in dit deelhoofdstuk als eerste op worden ingegaan. Bij de behandeling van de thema's wordt gebruik gemaakt van de data uit de deskstudie, waaronder in het bijzonder de gehouden interne evaluaties, het vooronderzoek van Reijling (2005) en interviewresultaten (Bijlage 2).

### **Opleiding en ervaringsopbouw leidinggevenden defensieorganisatie**

In algemene zin werd door alle respondenten erkend dat de defensieorganisatie kan worden ingedeeld in een 'Haagse wereld' en een 'militaire wereld'. Een illustratieve uitspraak in deze was <sup>79</sup>:

*“Aan de ene kant is er een bestuursstaf, dat is een heel andere wereld – die zit tegen de politiek aan – de tweede wereld zou moeten zijn, er is een CDS met zijn ondersteunende eenheden en die regelt het gewoon.”*

Binnen de rijksoverheid werd ook in algemene zin het verschillende karakter van beleids- en uitvoerende onderdelen onderkend. Het beleid deze onderdelen in organisatorisch opzicht van elkaar los te koppelen mocht er evenwel niet toe leiden dat de aan beide onderdelen verbonden 'werelden'<sup>80</sup> zich van elkaar zouden verwijderen. Gelet hierop werd in de interdepartementale nota 'In dienst van het Rijk'<sup>81</sup> gesteld dat bij de selectie van leidinggevenden aandacht moest worden besteed aan de opleiding- en ervaringsachtergrond om daarmee beleidsonderdelen en uitvoerende onderdelen weer aan elkaar te verbinden. Meer in het bijzonder werd gesteld<sup>82</sup>:

*“Onderdelen die van de beleidskolom worden gescheiden, dienen daarmee ook weer verbonden te worden. Dit vergt bepaalde competenties en het kost energie, omdat er binnen ministeries vaak onvoldoende ervaring is met*

79 Bijlage 2. Planfase A1. Citaat 26. Civiele top

80 In dit geval de werelden van uitvoerders en beleidsambtenaren

81 Verslag overleg SG'n. 'In dienst van het rijk'. maart-Juli 2006: 11

82 Verslag overleg SG'n. 'In dienst van het rijk'. maart-Juli 2006: 13

*sturingsvraagstukken ten opzichte van uitvoerende organisaties. Zo kan op het ministerie van Defensie een persoon alleen generaal worden als deze leidinggevende is geweest van zowel een beleidsdirectie als een uitvoeringsorganisatie. Een andere oplossing om de spanning te verminderen is het plaatsen van liaisons (beleidsambtenaren in een uitvoeringsorganisatie en vice versa). Deze dragen bij aan de wederzijdse kennis over beleid en uitvoering.”*

In lijn met deze opvatting werden civiele bestuurders, deel uitmakend van de ABD-pool, met ervaring van buiten Defensie geplaatst als leidinggevend binnen de civiele top, de dienstencentra en de daarvan onderdeel uitmakende bedrijven. Bijkomend effect van de belegging van de *shared services* in het civiele domein was nog dat er daarmee een bredere coalitie in de organisatie ontstond om uitvoering te geven aan het beleid binnen de rijksoverheid. Zo ontwikkelden de commandanten van de dienstencentra zich als een natuurlijke bondgenoot van de civiele top, aangezien zij ook daar hun bestaansrecht aan dankten. In lijn hiermee stelde ook een respondent vanuit de civiele top <sup>83</sup>:

*“Op het moment dat je grote veranderingen wilt bewerkstelligen moet je dat ook in de structuur beleggen, want anders wordt het te vrijblijvend. Vervolgens moet je die structuur vullen met personen die in die nieuwe structuur actief die rol willen oppakken.”*

Hierna gaan we in op de algemene opleiding- en ervaringsopbouw van beide domeinen. Daarbij maken we voor wat betreft het militaire domein onderscheid in de Defensiestaf en de operationele commando's.

*Achtergrond civiele domein.* De civiele top wordt in dezen geacht te worden gevormd door topfunctionarissen die in het bijzonder van belang zijn voor de aansturing van de organisatie en de bedrijfsvoering van Defensie. Dit betreft de secretaris-generaal (SG), de plaatsvervangend secretaris-generaal (plv SG), de directeur-generaal Financien & Control-DGF&C (later hoofd-directeur Financien & Control-HDFC), de hoofddirecteur Algemeen Beleid (HDAB), de hoofddirecteur Personeel (HDP), de Directeur-Defensie Materieel

---

83 Bijlage 2. Planfase A1. Citaat 8. Civiele top

Organisatie (D-DMO), de hoofddirecteur Informatie & Organisatie- HDIO (vanaf 2012 de hoofddirecteur Bedrijfsvoering-HDBV), de hoofd Auditdienst Defensie (H-ADD) en commandant Dienstencentra (C-CDC). De C-CDC maakte in formele zin geen deel uit van de bestuursstaf, maar nam wel deel als commandant van een dienstonderdeel aan het Departementaal Beraad. Bovendien had deze functionaris, samen met de D-DMO, de opdracht leiding te geven aan het proces dat samenhang met het incasseren van schaalgroottevoordelen in de ondersteuning en de begeleiding van uitbesteding van diensten naar de rijksoverheid of het bedrijfsleven. Als zodanig maakt deze functionaris onderdeel uit van het civiele domein.

Zeven van de negen genoemde functionarissen uit het civiele domein maakten deel uit van de Algemene Bestuursdienst (ABD). De functie van (H)DIO werd bij de start van de invoering van het nieuwe besturingsmodel in 2006 vervuld door een militair<sup>84</sup>. De HDP-functie werd vervuld door een burger HDP, met een uitgebreide voorafgaande ervaring binnen de defensieorganisaties. Deze werd eind 2006 opgevolgd door een militair (luitenant-generaal). Aanstelling en selectie van de ABD-functionarissen geschiedt op basis van voor de Rijksoverheid als geheel geldende regelgeving. Op de site<sup>85</sup> van de Algemene Bestuursdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt hieromtrent het volgende gesteld:

*“De hoogste ambtenaren binnen de rijksoverheid - managers in schalen 17 en hoger en directeurs in schaal 15 en 16 met integrale eindverantwoordelijkheid voor mensen en middelen - vormen de Algemene Bestuursdienst (ABD). De topmanagementgroep (TMG) is een specifieke groep binnen de Algemene Bestuursdienst. Deze groep bestaat uit secretarissen-generaal, directeurs-generaal, inspecteurs-generaal en enkele daarmee gelijkgestelde functies. Als management-developmentbureau van het Rijk ondersteunt Bureau ABD de ABD- en TMG-managers op het terrein van werving, selectie en ontwikkeling. De noodzaak van management-development voor de top van de rijksdienst is de laatste jaren alleen maar toegenomen. Een*

84 Aanvankelijk als directie ressorterend onder de DGF&C, vanaf begin 2008 als zelfstandige hoofddirectie onder de SG

85 <http://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/inhoud/algemene-bestuursdienst>



*veranderende, kritische en vooral ook zeer diverse samenleving vraagt om een anders denkende en werkende overheid. Dat brengt verandering van de interne processen met zich mee, en zorgt dat nieuwe werkstijlen en een nieuwe wijze van leidinggeven hun intrede doen. Bij de overheid zijn goede managers nodig om leiding te geven aan al deze veranderingsprocessen. Zij moeten leiderschap tonen en zichtbare resultaten kunnen boeken in en voor de maatschappij.”*

Een nadere analyse van de geplaatste ABD-functionarissen leert verder dat het merendeel daarvan een bedrijfseconomische achtergrond kent en vergelijkbare functies heeft vervuld bij andere ministeries (zie hieromtrent bijlage 4).

Een bijzondere kanttekening is verder dat de DGF&C (en later HDF&C) tevens gehouden is toe te zien op een juiste naleving van de comptabiliteitswet namens de minister van Financiën. Een en ander heeft met name betrekking op de wijze waarop het ministerie verantwoording aflegt over de doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen. Defensie dient zich hierbij te conformeren aan de regelgeving binnen de rijksoverheid als geheel waarop namens de regering toezicht wordt gehouden door het ministerie van Financien. Gedurende het reorganisatietraject vroeg de verantwoording over de bestedingen steeds meer aandacht van de defensieleiding. Zo meldde de ARK op 17 mei 2007 naar aanleiding van de beoordeling van jaarverslag over 2006<sup>86</sup>:

*“Het financieel beheer en het materieelbeheer kennen in 2006 opnieuw veel onvolkomenheden. Het gaat in bijna alle gevallen om onvolkomenheden die ook zijn genoemd in voorgaande jaren. Het feit dat er geen substantiële verbetering te zien is, is voor de Algemene Rekenkamer reden tot zorg.”*

De problematiek was aldus de ARK van dien aard dat werd overgegaan tot een bezwarenonderzoek van de zijde van de Algemene Rekenkamer. Hierdoor ontstond vooral bij de politieke en civiele leiding de behoefte de financiële aansturing van de organisatie verder aan te scherpen.

---

86 Kamerstuk 31 031 X, nr. 2, Jaarverslag en slotwet 2006, d.d. 17 mei 2007: 11

*Achtergrond Defensiestaf.* Met betrekking tot de samenstelling van de defensiestaf in het bijzonder stelde minister Kamp in 2003<sup>87</sup>:

*“In de nieuwe Defensiestaf zullen officieren dienen die een groot deel van hun loopbaan hebben doorgebracht in het eigen krijgsmachtdeel. Hun specifieke kennis zal dan ook beschikbaar blijven voor de beleidsvoorbereiding en bij de aansturing van eenheden. In het verlengde hiervan zal worden gezien hoe een adviesfunctie met betrekking tot krijgsmachtdeel specifieke onderwerpen in de defensiestaf wordt belegd. Ook elders in de bestuursstaf [het kerndepartement] zullen topmilitairen van alle krijgsmachtdelen tot op het hoogste niveau functies vervullen. Wij beogen de gevolgen van de overdracht van bevoegdheden van de bevelhebbers aan de chef Defensiestaf voor de operationele eenheden zo beperkt mogelijk te houden, opdat zij zich zoveel mogelijk kunnen blijven richten op hun operationele kerntaken. De nadruk ... ligt op de gezamenlijkheid van de defensieorganisatie en de optimale uitwisseling van ervaringen deskundigheid door de gehele organisatie.”*

Genoemde adviesfunctie inzake krijgsmachtdeelspecifieke onderwerpen werd niet expliciet belegd binnen de Defensiestaf, maar omgezet naar de aanstelling van een drietal directeuren en een plaatsvervangend CDS, waarmee het mogelijk werd vertegenwoordigers van alle krijgsmachtdelen aan te stellen als onderdeel van de militaire top. Dit werd in het bijzonder ingegeven door de toezegging aan de Kamer<sup>88</sup> dat krijgsmachtdelen vertegenwoordigd dienden te zijn in de nieuwe Defensiestaf. Voorts ontvingen projectleiders belast met de inrichting van defensiebreed opererende onderdelen, waaronder ook de Defensiestaf, richtlijnen voor de inrichting van deze organisaties. Zo waren er specifiek ten behoeve van de reorganisaties op basis van een aantal algemene uitgangspunten verdeelsleutels vastgesteld om een evenredige verdeling van functies voor Marine, Land- en Luchtmacht militairen en burgers tot stand te brengen (Reijling 2005).

---

87 Kmstnr. 29 200 X, nr. 44, d.d. 17 oktober 2003

88 Kmst 29 200X, 4 november 2003, motie Kortenhorst c.s.

*Achtergrond operationele commando's.* Tot eind 2005 kenden de krijgsmachtdelen over het algemeen gescheiden initiële- en vaktechnische vervolgoopleidingen. In mei 2006 meldde de minister<sup>89</sup> dat de interne opleidingen waar mogelijk defensiebreed zouden worden geharmoniseerd. Aldus de Kamerbrief lagen hier niet alleen doelmatigheidsafwegingen aan ten grondslag, maar óók de ontwikkeling in de militaire operationele praktijk, waarbij steeds vaker sprake was van 'joint' optreden van de krijgsmacht. Dit 'joint' optreden vereiste, aldus de minister, een intensieve samenwerking van de operationele commando's op het gebied van opleiden en trainen. De minister meldde de Kamer dat steeds meer opleidingen defensiebreed zouden worden ontwikkeld en aangeboden. Dat betrof niet alleen de zogenaamde missiegerichte opleidingen, maar ook functieopleidingen (bijvoorbeeld chauffeurs- en geneeskundige opleidingen), loopbaanopleidingen (bijvoorbeeld de Middelbare en Hogere Defensie Vorming voor officieren en de Tertiaire Vorming voor onderofficieren) en initiële officiersopleidingen aan de NLDA. De minister meldde dat deze harmonisatie in de komende jaren zou worden voortgezet, waarbij in beginsel het gehele opleidingsaanbod in beschouwing zou worden genomen.

*Subconclusie.* De opleiding- en ervaringsachtergronden van topfunctionarissen binnen het civiele en militaire domein en binnen het militaire domein tussen de krijgsmachtdelen onderling verschilden aanzienlijk van elkaar. Binnen het militaire domein is met betrekking tot de selectie en aanstelling sprake van een gesloten systeem, waarin kandidaten zich uitsluitend door opbouw van militaire kennis en ervaring kunnen kwalificeren. Bij de verdere ontwikkeling van potentieel wordt ook de getalsmatige balans tussen de diverse krijgsmachtdeelspecieke kennisgebieden in stand gehouden. Een belangrijk deel van de functionarissen in het civiele domein maakt deel uit van de Algemene Bestuursdienst en vervult een functie bij Defensie als onderdeel van een carrière binnen de Rijksoverheid als geheel, waarbij ook Defensie onderdeel vormt van een veranderingsproces dat zich binnen de overheid als totaal voltrekt. In dit veranderingsproces ligt een belangrijk accent op het afleggen van verantwoording over 'bedrijfsresultaten' volgens de door het ministerie van Financien ten behoeve van de totale Rijksoverheid

---

89 Kamerstuk 30 300 X, nr. 105 24 mei 2006

afgegeven richtlijnen. Om inzicht in bedrijfsresultaten te krijgen is samenwerking met het militaire domein noodzakelijk, waarbij de CDS in principe vanuit de optiek van de bewindslieden en civiele top als intermediair optreedt.

### Vormgeving intern overleg tussen actoren

Het eerder geschetste beeld van onduidelijke bestuurlijke relaties tussen beleids- en uitvoeringsverantwoordelijken werd ook bevestigd in de heersende opvattingen van actoren ten aanzien van hun eigen rollen. Als eerste kan worden vastgesteld dat door de politieke leiding, onverlet de formele positie van de SG als ‘eerste ambtenaar’, werd gehecht aan een rechtstreekse dialoog met de CDS. Zo stelde minister Kamp in een interview in 2004 dat de SG weliswaar in formele zin leiding gaf aan het departement, maar dat de CDS toch ten volle aanspreekbaar zou zijn op de te leveren militaire prestaties. Zo stelde hij:

*“..de SG ervoor zorgt dat de ambtelijke organisatie goed loopt...en dat de coördinatie tussen het beleidsdeel en de militairen vlekkeloos verloopt. De SG bemoeit zich niet met militaire zaken; die bespreekt een minister rechtstreeks met de CDS. De militaire core-business heeft alles te maken met de sterke positie van de CDS; dat leidt geen twijfel.”*

*(Reitsma & de Vries 2004: 16)*

Ook hechtte de politieke leiding eraan rechtstreeks overleg te voeren met de civiele top, onverlet de positie van SG. Zo stelde minister Kamp in een Kamerbrief behoefte te houden aan<sup>90</sup>:

*“.. integrale beleidsvoorbereiding onder leiding van de secretaris-generaal, terwijl zij [bewindslieden] tevens op betrokken [functionele] beleidsterreinen een afzonderlijk aanspreekpunt hebben.”*

Tot slot stelde hij, ondanks zijn besluit om de hoofdkwartieren van de drie operationele commando's buiten de Haagse regio huisvesten<sup>91</sup>, dat bewindslieden behoefte hielden aan reguliere contacten met de operationele comman-

<sup>90</sup> Kmst 28 600, nr. 46, d.d. 28 mei 2003 inzake de topstructuur bij Defensie

<sup>91</sup> Kamerstuk 30 300 X, nr. 15 van 28 okt 2005: “om de scheiding tussen beleid en uitvoering verder kracht bij te zetten.”

danten en overleg in het Politiek Beraad in verband met hun ‘adviesfunctie voor krijgsmachtdeelspecifieke aangelegenheden’, waar ook de Kamer om had gevraagd<sup>92</sup>. Het feit dat de commandanten in een hiërarchische verhouding staan tot de Chef Defensiestaf was, aldus de minister, geen belemmering voor overleg. De participatie van de operationele commandanten aan het politiek en departementaal beraad werd ook nadrukkelijk gesteund door de militaire top. Zo werd gesteld<sup>93</sup>:

*“In een DB [is] het heel erg belangrijk dat de operationele commandanten daar meepraten. Het is een forum waarin beleid en uitvoering aan elkaar worden verbonden.”*

Ook de leden van de civiele top konden zich moeilijk een beraad zonder de operationele commandanten voorstellen, zij het dat hun inbreng in bestuurlijke zin beperkt zou blijven. Zo werd gesteld<sup>94</sup>:

*“Het is moeilijk voorstelbaar dat je je belangrijkste eenheden die aan de punt van je waardeketen zitten niet uitnodigt voor 1:1 gesprekken en overleg. Maar in bestuurlijke zin doen ze niet mee.”*

Voor de civiele top was derhalve het adagium ‘meepraten, maar niet meebeslissen’.

Daarentegen meende de CDS dat de operationele commando’s zonder beperkingen aan de discussies konden deelnemen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Respondenten vanuit de operationele commando’s stelden in dit licht<sup>95</sup>:

*“Allemaal gelijken met hun eigen agenda’s...dat vind ik echt een gemis in het model. En: Het weghalen van een bestuurslaag op zich heeft er alleen maar toe geleid dat de koppelvlakken tussen bestuursstaf en OPCO-staven zijn geïntensiveerd.”*

92 Motie Kortenhorst Kst 29 200 X, nr. 26

93 Bijlage 2. Planfase Aa. Citaat 143. Militaire top

94 Bijlage 2. Implementatie Aa. Citaat 80. Civiele top.

95 Bijlage 2. Implementatie A1. Citaten 420 en 349. Operationele cdo’s

Op 16 maart 2006 werd het Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2006 uitgegeven<sup>96</sup>. Met dit document werd, aldus de secretaris-generaal:

*“..het limitatieve kader<sup>97</sup> geschetst waarbinnen de uitvoeringsverantwoordelijke [de commandanten van defensieonderdelen] zijn organisatie kan inrichten.”*

Bovenstaande uitspraken vormden een illustratie van de tijdgeest met betrekking tot het overleg tussen de bestuursstaf en de defensieonderdelen. Het credo van de bestuursstaf ten aanzien van de relatie met de operationele commando's en de dienstencentra was: 'vertrouwen is goed, controle is beter'. In lijn hiermee stelden respondenten van de dienstencentra<sup>98</sup>:

*“Er was vanuit de hogere financiële kanalen ‘nul’ vertrouwen in de idee dat je beslissingsbevoegdheid bij de operationele commandanten zou leggen. Het resultaat van onderling overleg tussen dienstencentra en operationele commando's werd niet geaccepteerd door de bestuursstaf en de gevolgen al helemaal niet.”*

En de operationele commando's<sup>99</sup>:

*“Tijdens de ASE was afgesproken dat de operationele commando's het geld zouden krijgen. Dat is niet gebeurd. We konden niet meer beslissen over ons geld en onze eigen reservedelen. Dat is een enorme bestuurlijke fout geweest van de SG.”*

De gelijkschakeling van de CDS met de overige bestuurders in de bestuursstaf leidde er toe dat CDS en operationele commandanten in bestuurlijke zin gezamenlijk optrokken. CDS was 'de bestuurder' en de operationele commandanten 'de commandant'<sup>100</sup>. Zo stelde een respondent<sup>101</sup>:

---

96 Brochure “Besturen bij Defensie”, d.d. 14 maart 2006

97 Accentuering aangebracht door auteur

98 Bijlage 2. Implementatiefase Ab. Citaat 563 en 464. Dienstencentra

99 Bijlage 2. Implementatiefase Ab. Citaat 233. Operationele Cdo's

100 Aldus AOD 2005: 'het besturen en houden van toezicht op de operationele commando's'

101 Bijlage 2. Planfase Aa. Citaat 337. Operationele Cdo's

*“Omdat de CDS niet voldoende is toegerust om zijn rol te kunnen spelen is het goed dat de operationele commandanten aan tafel zitten in het DB om vroegtijdig te interveniëren. De ideale situatie zou zijn dat hij dat [zelf] kon doen.”*

Hiermee kreeg overigens de vastgestelde organisatiestructuur de facto een symbolische betekenis, aangezien de operationele commandanten hun eigen zelfstandige inbeng in het overleg behielden.

Volgens een in maart 2007 uitgegeven intern evaluatierapport<sup>102</sup> stond het besturingsmodel op zich niet meer ter discussie in de organisatie, maar werden door de diverse respondenten alleen detailaanpassingen voorgesteld. ‘*Het is nog even wennen*’: stelde het onderzoeksteam. Het verslag benoemde evenwel diverse knelpunten. Er werd vastgesteld dat er een te innige omstrengeling was tussen de bestuursstaf en de staven van de operationele commando's. Enerzijds doordat vanuit de bestuursstaf een overvloed aan vragen werd geformuleerd en anderzijds omdat de stafmedewerkers van de commando's zoveel mogelijk kennis van de uitvoeringspraktijk met de bestuursstaf wilden delen. Het intensieve overleg tussen de bestuursstaf en de staven van de operationele commando's hield ook verband met de conclusie van het merendeel van de respondenten dat het vanuit de bestuursstaf geformuleerde beleid niet uitvoerbaar of onvoldoende richtinggevend was.

Voorts stelde het rapport met betrekking tot het overleg tussen de beleidsverantwoordelijken onderling dat de bestuursstaf in 2007 310 overlegfora kende waarbinnen consensus werd nagestreefd.” *Door veel te overleggen ontstaat een gedeelde verantwoordelijkheid waardoor niemand echt de verantwoordelijkheid hoeft te nemen mocht het fout gaan*”: zo stelde het rapport. En ook: *“Oplossingen worden in de structuur gezocht en veel minder in de manier waarop met elkaar wordt omgegaan en gewerkt wordt.”*

Ook de IGK maakte op 3 mei 2007 melding van aanloopproblemen. Hij

---

<sup>102</sup> DGF&C, ‘Tussen machten en tegenkrachten, Rapport bestuurlijke evaluatie Defensie’, 26 maart 2007

stelde<sup>103</sup> in zijn jaarverslag over 2006 het volgende:

*“Ook het jaar 2006 was voor Defensie een bewogen jaar. Het was het eerste jaar waarin het nieuwe besturingsmodel in volle omvang operationeel was. De scherpe scheiding tussen besturen, uitvoeren en ondersteunen vergde, en vergt nog steeds, de nodige gewenning in de organisatie. De bestuursstaf moet soms nog wennen aan de gedachte dat ‘besturen’ soms op wat meer ‘afstand’ moet gebeuren. De operationele commando’s moeten soms nog wennen aan het feit dat bestuurlijke processen niet (meer) tot hun taken behoren. De dienstencentra tenslotte moeten soms nog wennen aan hun nieuwe rol als ‘leverancier’ die met de ‘klant’ overeenstemming moet zien te bereiken over de levering van een optimaal ‘product’. De invulling van de zogenaamde trechterfunctie door de Commandant der Strijdkrachten is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Nu valt echter al te zien dat deze nieuwe defensieorganisatie een juiste keuze is gebleken, en ik heb er alle vertrouwen in dat de geconstateerde onvolkomenheden spoedig tot het verleden zullen gaan behoren.”*

In zijn aanbiedingsbrief<sup>104</sup> op het verslag van de IGK erkende de minister de door de IGK gesignaleerde problematiek en met name de door het personeel gepercipieerde toegenomen rapportagedruk en bureaucratie. Hij nam met name de aanbeveling over om aandacht te besteden aan: *“de attitude die nodig is om in onderlinge afhankelijkheid de taakstelling van de krijgsmacht op een doeltreffende en doelmatige manier te verwezenlijken.”* Hij stelde dat het echte probleem bestond uit het inspireren van het personeel tot een mentaliteitsverandering om op een nieuwe wijze met elkaar samen te werken. Hij gaf aan dat er op dat moment studie werd verricht in het ministerie naar het bevorderen van deze nieuwe aanpak.

#### **Inrichting klant-leverancier relaties.**

Respondenten vanuit de operationale commando’s en dienstencentra stelden vast dat de ontwikkeling van klant-leverancierrelaties onder een slecht gesternte was gestart, aangezien niet tegemoet werd gekomen aan de in

---

<sup>103</sup> Jaarverslag IGK 2006, 3 mei 2007: 9

<sup>104</sup> Brief HDAB 2007013867, d.d. 16 mei 2007



september 2003 gemaakte afspraak de budgetten voor exploitatie toe te wijzen aan de Operationele commando's. Voorts was sprake van verplichte winkelnering. Aanpassing van de onderlinge rolverdeling was evenwel, aldus de reacties van respondenten, onbespreekbaar. Toen bleek dat operationele commando's en dienstencentra, als gevolg van afnemende budgetten voor de ondersteuning niet tot overeenstemming konden komen werd in de loop van 2005 aan beleidsverantwoordelijken (en niet de CDS!) opgedragen een instrumentarium te ontwikkelen waarmee de kostenontwikkeling van diensten en producten beter zou kunnen worden beheerd<sup>105</sup>. Hierbij konden beleidsverantwoordelijken CDC en DMO (en niet de operationele commando's) betrekken om de eenheid en eenvoud van de kaders en normen die van verschillende beleidsverantwoordelijken kwamen te garanderen. CDC en DMO (en niet de operationele commando's) konden in voorkomend geval ook voorstellen doen aan de betrokken beleidsverantwoordelijken. Dit terwijl de operationele commandanten aldus de AOD 2005:

*“de behoefte en kwaliteitseisen [opstellen] aan de door het Commando Dienstencentra en de Defensie Materieel Organisatie op te leveren producten en diensten, binnen de gestelde kaders.”*

Tot slot werden ten behoeve van het overleg omtrent de nadere vormgeving van de dienstverleningsovereenkomsten klantenraden ingesteld waarin klant en leverancier samen zouden komen. Bewust werd hier afgezien van een schade- of boeteregeling. Volstaan werd met een klachten- en geschillenregeling. Wanneer escalatie nodig was moest de CDS, in overleg met CDC en DMO, de prioriteiten stellen.

In het interne evaluatieverslag van 2007<sup>106</sup> werd bovenstaand beeld bevestigd en gesteld dat klant-leverancier overleg veelal werd overheerst door regelgeving<sup>107</sup>. Ook stelde het onderzoeksteam vast dat normen ontbraken vanuit de bestuursstaf om richting te geven aan de inrichting van de onder-

<sup>105</sup> Nota bestuursrelatie bestuursstaf en dienstencentra, F2005015621, d.d. 10 okt 2005

<sup>106</sup> Rapport bestuurlijke evaluatie DGF&C, 'Tussen machten en tegenkrachten', 26 maart 2007

<sup>107</sup> DGF&C, 'Tussen machten en tegenkrachten, Rapport bestuurlijke evaluatie Defensie', 26 maart 2007: blz 6

steuning.<sup>108</sup> Tot slot werd gesteld dat de doelmatigheidswinst in termen van 'voltijdsequivalenten' (personele aantallen) inmiddels was geïncasseerd, maar dat nog geen andere, zakelijke, manier van werken was ontstaan.

### **Operationele samenwerking**

Eerder stelden we in hoofdstuk 3 vast dat de onderzoeksthema's die verbonden zijn aan de operationele samenwerking, in casu de aansturing van crisisbeheersingoperaties, de vorming van het permanent gemeenschappelijk hoofdkwartier, de intensivering van 'Joint Opleiding en Training' en 'paarse behoeftestellingen' relatief weinig aandacht kregen van de respondenten. In algemene zin werden deze onderwerpen ook door respondenten van de civiele top gezien als 'militaire' onderwerpen die ook binnen het militaire domein onder leiding van de CDS moesten worden besproken. Hierna gaan we in op drie van de genoemde operationele thema's; het vierde thema - de vorming van het permanent hoofdkwartier - wordt in de volgende implementatiefase geadresseerd.

*Samenwerking ten aanzien van de inzet.* Tijdens de planfase werd de noodzaak te komen tot versterking van de aansturing van crisisbeheersingsoperaties door de CDS alom gedeeld. In de interpretatie van deze taak kwamen evenwel bij actoren belangrijke verschillen naar voren. Zo bleek uit de reacties van respondenten vanuit de politieke leiding en de civiele top dat werd aangenomen dat deze centrale aansturing ook tot een andere wijze van (joint-) opereren zou leiden. Binnen het militaire domein bestond evenwel de opvatting dat het hier slechts ging om een coördinerende functie en geen leidinggevende of bevelvoerende functie. In het eind 2006 uitgegeven interne evaluatierapport van de Directie Operaties<sup>109</sup> werd ook gesteld dat er wrijvingen ontstonden tussen de DOPS enerzijds en de Operationele commando's en DAOG anderzijds ten aanzien van de afgifte van aanwijzingen voor de operationele gereedheid van in te zetten eenheden en met de HDAB ten aanzien van de ontwikkeling van het militaire advies van de CDS. Verder zou een te voortvarend handelende DOPS mogelijk invloed kunnen uit-

---

108 Nota DIO, maatregelen voor de verbetering van het bestuur, DIO/2007014082, d.d. 10 mei 2007

109 Evaluatieverslag DIO, F/2006033816, d.d. 17 okt 2006

oefenen [in negatieve zin] op de adviesfunctie van de HDAB in de richting van de bewindslieden met betrekking tot de door hen te ontwikkelen politiek-strategische aanwijzingen.

Binnen de organisatie van de DOPS was verder sprake van een spanningsveld tussen de inzet van capaciteit om lopende operaties te monitoren en de aandacht benodigd voor het ontwikkelen van nieuwe inzetopties. Ten aanzien van de aansturing tijdens daadwerkelijke inzet meende de DOPS:

*“dat de rol van de Operationele commando’s bij inzet op bepaalde punten nog te sterk is...Hierdoor kunnen de Operationele commando’s bepaalde taken van de DOPS zelf invullen.”<sup>110</sup>.*

Aanvullend nam een aantal geïnterviewden waar dat de CDS, gezien zijn grote aantal andere taken, op het operationele vlak te veel overliet aan de D-DOPS”.<sup>111</sup> Daarmee kwamen ook spanningen aan het licht tussen de DOPS en de operationele commando’s in de zin dat de operationele commandanten aangaven dat:

*“er aansturing dient plaats te vinden door de CDS en niet door de DOPS als lijnfunctionaris.”* Vastgesteld werd dat: *“de houding van de operationele commando’s, die vaak nog is gericht op het behoud van de eigen zeggenschap, niet bijdraagt aan de gewenste duidelijkheid omtrent het moment van overdracht van deze [coördinerend OPCO] verantwoordelijkheid.”*

Over de wijze waarop aan genoemde onduidelijkheid tegemoet kon worden gekomen bestond evenwel geen overeenstemming. Verder werd vastgesteld dat er vanuit de DOPS te veel detailinformatie werd gevraagd aan het coördinerende OPCO, hetgeen een illustratie vormde van een gebrek aan kennis in de DOPS. Met betrekking tot het informeren van de bewindslieden meenden de operationele commandanten dat zij beter dan de DOPS in staat waren de bewindslieden rechtstreeks te informeren<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Evaluatieverslag DIO, F/2006033816, d.d. 17 okt 2006: blz. 11

<sup>111</sup> Evaluatieverslag DIO, F/2006033816, d.d. 17 okt 2006: blz. 12

<sup>112</sup> Evaluatieverslag DIO, F/2006033816, d.d. 17 okt 2006: blz. 14

*Samenwerking ten aanzien van de gereedstelling.* De aan de CDS gegeven rol van ‘corporate operator’ had naar het oordeel van alle respondenten van de operationele commando’s betrekking op de centrale aansturing van de inzet, maar niet op de centrale aansturing van de gereedstelling. Terwijl de eerste taak vooral kon worden gezien als een coördinerende verantwoordelijkheid, zou de tweede taak ook een meer inhoudelijke kwalitatieve aansturing inhouden. Zowel vanuit de militaire top als vanuit de operationele commando’s bestond de overtuiging dat uitsluitend doelmatigheidsoverwegingen ten grondslag hadden gestaan aan het nieuwe besturingsmodel. Zo stelde een respondent<sup>113</sup>:

*“Operationele integratie (jointness) was niet dominant. De centrale aansturing [van de inzet] wel, vandaar ook Commandant der Strijdkrachten.”*

In het verlengde van deze opvatting werd ook geen behoefte gevoeld te komen tot nadere integratie van militaire opleidingen, aangezien daarmee feitelijk de bijdrage van krijgsmachtdelen aan de gemeenschappelijke inzet eerder zou worden verzwakt dan versterkt. Hierbij werd ook benadrukt dat bij inzet in NAVO-verband sprake bleef van separate aansturing vanuit krijgsmachtdeelspecifieke internationale hoofdkwartieren<sup>114</sup>.

*“We opereerden altijd al onder joint commando. Maar binnen dat joint commando heb je altijd een land-, marine- en luchtmachtzuil.”*

*Samenwerking ten aanzien van gemeenschappelijke ‘paarse’ behoeftestellingen.* De ‘verpaarsing’ van de behoeftestelling hield in dat het behoeftestellingsproces zou worden uitgevoerd door de CDS en DMO en niet zou worden gedelegeerd naar de krijgsmachtdelen, zoals dat voor de invoering van het besturingsmodel gebruikelijk was. Zowel door respondenten vanuit de civiele en militaire top als de operationele commando’s werd benadrukt dat deze ‘verpaarsing’ vooral verband hield met de behoefte aan transparantie en niet zozeer betrekking had op een versterking van de operationele integratie zoals die door de commissie Franssen was bepleit. Deze bevinding

<sup>113</sup> Bijlage 2. Planfase Ba. Citaat 285. Operationele commando’s.

<sup>114</sup> Bijlage 2. Planfase Ba. Citaat 222. Operationele commando’s.

werd ook bevestigd in het eind 2006 gehouden evaluatierapport van de DOPS<sup>115</sup> in de zin dat een dergelijke ambitie ook niet haalbaar was binnen de staf van de CDS. Zo werd gesteld dat er door de directies van de CDS alleen op ad-hoc basis aandacht kon worden geschonken aan het traject van *‘lessons noted and lessons learned’* en een daarmee samenhangende ontwikkeling van doctrinevorming ten aanzien van gemeenschappelijke inzet. Door de operationele commando's werd de verpaarsing van de behoeftestellingen geïnterpreteerd als het aanbieden van de eigen krijgsmachtdeelbehoeften aan de CDS om de realisatie van *hun* krijgsmachtdeelbehoeften in goede banen te leiden binnen de bestuursstaf als geheel. Door het ontbreken van een visie op operationele integratie en joint-doctrinevorming, anders dan het optimaliseren van gemeenschappelijk optreden binnen de NAVO-structuur, ontstond ook geen aanvullende druk op het proces van integratie van opleidingen op tactisch of operationeel niveau.

*Subconclusie.* In algemene zin werd de behoefte te komen tot een meer doelmatige inrichting van de organisatie alsmede de centrale aansturing van de inzet en ‘verpaarsing’ van de behoeftestellingen ondersteund. De gereedstelling van eenheden ten behoeve van inzet en een daaruit voortvloeiende ontwikkeling van krijgsmachtdeelbehoeften werden nog steeds gezien als een zelfstandige opdracht van de krijgsmachtdelen.

### BESTURING IN ENGE ZIN: PLANNING & CONTROL

Minister Kamp gaf in een kamerbrief bij de introductie van het nieuwe besturingsmodel het volgende aan ten aanzien van de besturing van de defensieorganisaties<sup>116</sup>:

*“De BPB-procedure is ontworpen om een integrale sturing door de bewindslieden te verwezenlijken, gericht op het bereiken van de doelstellingen (prestaties) en een maximaal inzicht in de samenhang tussen doelen en activiteiten, overeenkomstig de rijksbreed geldende VBTB-regels.”*

<sup>115</sup> Evaluatieverslag DIO, F/2006033816, d.d. 17 okt 2006

<sup>116</sup> Kamerstuk 29 200 X, nr. 44, d.d. 28 oktober 2003: 4

Door de defensieleiding werd in dezen gesproken over de invoering van ‘prestatiesturing’ in tegenstelling tot de tot dan toe gebruikelijke ‘inputsturing’, waarin uitsluitend de toewijzing van budgetten centraal stond.

Hierna gaan we in op de wijze waarop deze BPB-procedure gestalte kreeg in de planperiode. Bij de nadere concretisering van dit proces waren een viertal onderwerpen van belang, te weten:

- a. de onderlinge afstemming bij de totstandkoming van de BPB-producten;
- b. de invoering van ERP om inzicht te verkrijgen in de relatie tussen doelen, activiteiten en middelen;
- c. de normering van prestaties ten behoeve van de operationele opdrachten aan de uitvoerende eenheden en;
- d. de verantwoording aan de Kamer.

### **Totstandkoming van BPB-producten**

De BPB-procedure moest door onderling overleg tussen beleids- en uitvoeringsverantwoordelijken resulteren in een drietal producten; de beleidsvisie waarvoor in het bijzonder de HDAB verantwoordelijk was, het Defensieplan – met daarin de beoogde allocatie van investerings- en exploitatiegelden voor de komende 10 jaar – dat onder verantwoordelijkheid van de CDS tot stand kwam en de begroting – met de uiteindelijke allocatie van gelden – die onder de verantwoordelijkheid van de DGF&C viel. Bij de inrichting van de defensiestaf was in het bijzonder gewezen op de nieuwe rol van de CDS inzake de aansturing van de exploitatie. Zo werd gesteld<sup>117</sup>:

*“Een groot deel van het defensiebudget wordt besteed aan exploitatie. Goed besturen vereist inzicht in, en controle over het exploitatiebudget. Daarom zal analoog aan het defensie investeringsplan [door CDS] ook een defensie exploitatieplan worden opgesteld.”*

Ten behoeve van de totstandkoming van dit exploitatieplan werden door de uitvoerende eenheden bedrijfsplannen aangeboden aan de CDS, die een vertaling vormden van de gegeven (operationele) opdrachten binnen

---

<sup>117</sup> Definitief Reorganisatieplan Defensiestaf, d.d. 31 maart 2005: 116

vastgestelde beleidskaders. Het Defensieplan resulteerde vervolgens ('top-down') in operationele opdrachten tot gereedstelling en inzet van eenheden – vastgelegd in de zgn. 'Aanwijzing Gereedstelling CDS'(AGCDS) met een daaraan verbonden toewijzing van financiële, personele en materiële middelen voor de komende tien jaar. In de praktijk echter bleek dat de toewijzing van budgetten aan operationele en logistieke eenheden mede werd vormgegeven door de bestuursstaf als geheel, waarbij de CDS mogelijk optrad als coördinator, maar niet als integrator. Respondenten meenden in dit licht dat de CDS, en met name de daarvan onderdeel uitmakende directie Aansturing Operationele Gereedstelling, onvoldoende was toegerust voor zijn taken ter ondersteuning van de gereedstelling. In het eerder genoemde evaluatierapport<sup>118</sup> werd vastgesteld dat er als gevolg hiervan een spanningsveld was tussen de begroting, van de DGF&C, die leidend was voor de korte termijn, en het defensieplan van de CDS, dat een beeld gaf van de toekomst. Het op elkaar aansluiten van deze werkelijkheden vergde aldus het rapport veel tijd en energie. De (respondenten van de) defensieonderdelen ondersteunden dan ook niet de stelling dat het besturingsmodel uitging van prestatiesturing en een allocatie van middelen die op de beoogde prestaties aansloten. Aangezien voorts een defensiebreed toepasbaar toetsingskader omtrent de werking van het BPB-proces en de invoering van het ERP nog ver in de toekomst lag toonden vooral uitvoerende eenheden weinig vertrouwen in en betrokkenheid bij het BPB-proces.

### **Invoering prestatiesturing en ERP**

Eind 2003 waren door de defensieleiding besluiten genomen<sup>119</sup>, waarmee de invoering van ERP werd verbonden aan het nieuwe besturingsmodel. Vastgesteld werd dat er tot dat moment geen geautomatiseerde ondersteuning was voor het leggen van éénduidige koppeling tussen input, activiteiten en output. Bovendien bestond geen koppeling tussen de besturing van bedrijfsprocessen en de financiële besturing in 2003. De invoering van ERP was hiervoor randvoorwaardelijk. Voorts zou de invoering van ERP bovendien leiden tot proces- en gegevensstandaardisatie, hetgeen een belangrijke doelmatigheidsimpuls zou geven aan de bedrijfsvoering.

<sup>118</sup> Rapport bestuurlijke evaluatie DGF&C, 'Tussen machten en tegenkrachten', 26 maart 2007

<sup>119</sup> Nota DGF&C inzake Bestuursvernieuwing en ERP, nr. F/2003008300, d.d. 8 december 2003

De invoering van ERP zou, aldus de nota, in 2009 kunnen worden afgerond en zou in totaal 185 miljoen vergen. Tegenover deze investering zou een verwachte structurele opbrengst staan van 1030 Voltijds-equivalenten (VTE'n) en 80 Miljoen doelmatigheidswinst in de materiële exploitatie op jaarbasis. DGFC onderkende weliswaar risico's in tijd, geld en kwaliteit verbonden aan de invoering van ERP, maar hij meende dat daaraan tegemoet kon worden gekomen met een taakstellend budget (van 185 miljoen) en de instelling van een stuur- en regiegroep respectievelijk onder leiding van DGFC en de DIO (toen nog deel uitmakend van het directoraat-generaal Financiën & Control).

In 2006 bleek dat de voorstelling van zaken van DGF&C in 2003 te optimistisch was geweest. Begin 2006 was de ERP-projectorganisatie zover dat aanbestedingen konden worden gedaan voor de daadwerkelijke uitrol van ERP in de organisatie. Ter voorbereiding daarop werd op last van de SG een ERP-supervisor aangesteld om de defensieleiding te adviseren over de 'way ahead'. Volgens de ERP-supervisor<sup>120</sup> was een onoverzichtelijke lappendeken ontstaan, die bovendien onbetaalbaar zou zijn, onder meer omdat was voorgesteld de contracten op basis van een resultaatverplichting te gunnen. De ERP-supervisor stelde voor te komen tot clustering van het aantal projecten, binnen vijf deelprojecten, te weten *data-migratie* (verantwoordelijk voor de identificatie, schoning en overgang van data uit betrokken oude legacy-systemen naar de SAP-omgeving), *financiële administratie (FINAD)* en de *maritieme-, grondgebonden- en luchtgebonden ketens*. Voorts zouden de projecten worden uitgevoerd in een tweetal fasen. Alleen fase 1 kon financieel worden afgedekt – met een 30% overschrijding van het initiële budget- en zou in 2013 moeten zijn afgerond. Fase 2 zou daarna, vanaf 2014, moeten worden opgepakt met aanvullende financiering. Fase 1 richtte zich vooral op de vervanging van het pakket voor de defensiebrede financiële administratie en materieellogistieke basisvoorzieningen, waarbij het accent kwam te liggen op de ondersteuning van het gezamenlijk optreden ('joint') – in casu op de grondgebonden keten - in een crisisbeheersingsoperatie. Doordat volledige uitrol in het onderhoudsdomain werd uitgesteld naar 2014 e.v. zou in de eerste fase slechts 80 % van de personele opbrengsten in het

<sup>120</sup> Rapport Speer weer Spits, 28 maart 2007



financiële domein en 60% in het matlogdomein en een jaarlijkse opbrengst van 25% van de oorspronkelijke ramingen worden gerealiseerd.

Invoering van het ERP in het financiële domein zou op z'n vroegst in 2009 kunnen worden gerealiseerd. Daarmee kon weliswaar de financiële besturing van de defensie-onderdelen worden versterkt, maar kon nog geen éénduidige koppeling tussen input, activiteiten en output worden gelegd, waartoe in formele zin in 2003 was besloten.

### Normstelling

Ten aanzien van de aansturing van de defensie-onderdelen was door de minister in 2003 gesteld dat<sup>121</sup>:

*“..meer aandacht zou worden besteed aan uitvoeringsresultaten en de mogelijkheden worden verruimd voor **directieve**<sup>122</sup> planning en voor management control. “*

Met betrekking tot genoemde uitvoeringsresultaten lag de nadruk, aldus de minister, op: *“het genereren en inzetten van operationele eenheden”*<sup>123</sup>. In dit kader werd op 5 sept 2005<sup>124</sup>, nadat de nieuwe organisatie conform het besturingsmodel een feit was, door de CDS een aanzet gegeven te komen tot normering van operationele prestaties. Onderscheid werd gemaakt in personele en materiële gereedheid en geoefendheid. Hij stelde een normering vast met behulp van een kleurcodering. Hij meende dat het begrip personele gereedheid voor alle Operationele commando's defensiebreed kon worden geharmoniseerd. Indien voor meer dan 80% van de organisatietabel geschikt personeel beschikbaar was werd gesproken over een groene codering. Tussen 70 en 80% leverde een gele codering op en beneden de 70% was de situatie rood. Met betrekking tot de materiële gereedheid en geoefendheid meende de CDS dat de verschillen in aard van opereren en het type materieel om een gedifferentieerde benadering vroegen. Met betrekking tot materieel maakte hij een onderscheid tussen vliegende en generieke eenheden. Voor

---

<sup>121</sup> Kmstnr. 29 200 X, nr. 44, d.d. 17 oktober 2003

<sup>122</sup> Accentuering door auteur

<sup>123</sup> Kmstnr. 29 200 X, nr. 44, d.d. 17 oktober 2003; 2

<sup>124</sup> S2005006643, d.d. 5 sept 2005 inzake stvzkn operationele gereedheidsmeting

generieke eenheden was de norm dat 80% van het toegewezen materieel aanwezig moest zijn (groen). Tussen 70 en 80 % leverde een gele codering op en beneden de 70% een rode. Voor F-16 jachtvliegtuigen was de norm 50% regulier en 70% bij uitzending, voor helikopters 60% regulier en 70% bij uitzending en ten slotte voor transportvliegtuigen 75% regulier en 100% bij uitzending.

Met betrekking tot de geoefendheid stelde de CDS geen expliciete norm vast, behoudens de stelling dat door iedere eenheidscommandant van een schip, bataljon en vliegbasis een eigen professionele inschatting kon worden gemaakt omtrent de inzetbaarheid van de eenheid, waarbij de beschikbaarheid van geautomatiseerde ondersteuning om een dieper inzicht te verschaffen in de stand van zaken werd gezien als een waardevolle aanvulling. Onderlinge verschillen tussen de operationele commando's werden dan ook geaccepteerd.

### **Verantwoordingsrapportage**

Na toewijzing van de benodigde middelen, op basis van een te ontwikkelen normering, volgde met een zekere frequentie interne rapportages vanaf de operationele eenheden, die vervolgens in de hiërarchische lijn werden aangevuld met appreciaties van de commandanten van de defensieonderdelen, de Commandant der Strijdkrachten en tenslotte de hoofddirecteur Financiën & Control, als algehele toezichthouder. Op basis van deze rapportages en appreciaties volgde dan een rapportage aan de Kamer. Ingeval van onder- of overrealisatie ten opzichte van de norm zou bijsturing van middelentoe wijzing of normstelling moeten volgen.

Met betrekking tot het oordeel van commandanten over de operationele gereedheid van eenheden stelde de SG meer in het bijzonder in BBD 2006<sup>125</sup>:

*“We moeten toe naar een oordeel van de operationele commandant, dat is gebaseerd op harde en controleerbare informatie. Informatiesystemen op*

---

<sup>125</sup> Brochure Besturen bij Defensie, beleid Bedrijfsvoering Defensie 2006, versie 1.0, d.d 14 maart 2006

*personeel-, materieellogistiek, financieel en operationeel gebied moeten ons daarbij ondersteunen. In de toekomst moeten we tevens hierbij een verband kunnen leggen tussen wat we leveren en welke kosten daarvoor worden gemaakt.”*

Deze uitspraak van de SG stond op gespannen voet met de eerdere uitlatingen van de CDS inzake de normering van de operationele gereedsheid. De CDS had aangegeven dat geautomatiseerde ondersteuning in dezen welkom zou zijn maar niet noodzakelijk. Aldus BBD 2006 was het doel per 1 januari 2009 te komen tot een werkend systeem van toerekening van kosten aan producten en diensten en operationele prestaties. Dit was onder meer verbonden aan de invoering van ERP in het financiële domein (FINAD). Na invoering van FINAD zou aldus sprake zijn van een, in financiële zin, genormeerde prestatie.

In september 2006 ontving de minister een rapportage van de ARK inzake de kwaliteit van de managementinformatie, met name toegespitst op de realisatie van de primaire opdracht van het ministerie om inzet gereede eenheden op te leveren. De ARK stelde vast dat de maandrapportage, opgesteld door DGF&C als toezichthouder, (nog) niet geschikt was om een juist en volledig inzicht te leveren over de mate waarin de operationele doelstellingen uit de begroting werden gerealiseerd. In het bijzonder ging de ARK in dit oordeel uit van de stelling van de SG dat cijfers moesten kunnen worden geverifieerd in enig geautomatiseerd, objectiveerbaar systeem.

De minister gaf evenwel in een reactie aan dat de maandrapportage weliswaar een belangrijk instrument was waarmee hij maandelijks op de hoogte werd gehouden van de status van de ingezette eenheden, de operationeel gereede eenheden en de eenheden die zich aan het voorbereiden zijn op een missie ('opwerkende' eenheden), maar dat dit maandelijks beeld werd aangevuld met meer gedetailleerde informatie die hem met een hogere frequentie werd aangereikt, bijvoorbeeld bij zijn dagelijkse bespreking met de CDS en de secretaris-generaal, de evaluaties van vredesoperaties en commandantenmeldingen. Hij benadrukte dat deze veelheid en verscheidenheid aan informatiebronnen ervoor zorgde dat hij een juist en volledig beeld had. Hij meende dat de complementariteit van de verschillende informatiebronnen weinig aandacht had gekregen in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, omdat dit vooral gericht was op de maandrapportage. Desondanks onderschreef de

minister de noodzaak van goed werkende (geautomatiseerde) bronsystemen 'uiteraard' volledig.

Ook in antwoord op kamervragen meldde de minister op 27 november 2006 dat er op het ministerie een duidelijk beeld bestond van de inzetbaarheid van de eenheden<sup>126</sup>. Hij stelde meer in het bijzonder<sup>127</sup>:

*“De Commandant der Strijdkrachten stelt de normen voor operationele gereedheid vast (materiële en personele gereedheid en geoefendheid). Door de aard van de eenheden (zee-, land- of luchteenheden) zijn er verschillen in de meetsystematiek. De Commandant der Strijdkrachten stelt de methodiek van meting vast en harmoniseert waar mogelijk. Doordat een aanpassing van de meetsystemen noodzakelijk is kost dit nog enige tijd.”*

En verder:

*“De systematiek is, aldus de minister, dat vanaf eenheidsniveau de informatie door de verschillende lagen van de organisatie heen wordt geleid en uiteindelijk in een integraal overzicht wordt aangeboden aan de politieke leiding. De gebruikte systematiek dat bron-informatie ongefilterd wordt gepresenteerd en parallel aan de appreciatie van de commandant wordt gevoegd, borgt de kwaliteit van de informatie. Ieder niveau heeft een ander blikveld in de organisatie hetgeen uiteindelijk een gewogen beeld voor de politieke leiding oplevert.”*

De minister leek zich hiermee in ieder geval voor de korte termijn aan te sluiten bij de CDS.

*Subconclusie.* De besturing van defensie hing samen met de inrichting van een systeem waarmee doelstellingen (prestaties) aan activiteiten en middelen konden worden gekoppeld. Met name ten aanzien van de ontwikkeling van exploitatie-plannen ontbraken heldere normen. Bovendien was geen

<sup>126</sup> Kamerstuk 30 840 X, nr. 4, d.d. 27 november 2006 inzake beantwoording vragen n.a.v. ARK-rapport 'management informatie over inzetbaarheid Defensie'. Vraag 1

<sup>127</sup> Kamerstuk 30 840 X, nr. 4, d.d. 27 november 2006 inzake beantwoording vragen n.a.v. ARK-rapport 'management informatie over inzetbaarheid Defensie'. Vraag 4

sprake van de door minister Kamp beoogde centrale aansturing van de gereedstelling door de CDS, aangezien dit proces door alle beleidsverantwoordelijken ieder binnen hun eigen functionele domein werd vormgegeven.

## CONCLUSIE

Teneinde te komen tot een zo effectief mogelijke operationele samenwerking tussen de krijgsmachtdelen en een zo doelmatig mogelijke inrichting van de ondersteuning werden de krijgsmachtdelen opgesplitst in krijgsmachtdeelspecifieke operationele commando's en defensiebreed opererende ondersteunende eenheden. De Commandant der Strijdkrachten werd belast met de éénhoofdige aansturing van de operationele inzet en de gereedstelling van de operationele eenheden. Voorts ontvingen beleidsverantwoordelijken het mandaat functionele richtlijnen af te geven om tot een zo doelmatige inrichting van de hun regarderende functionele deelprocessen. De uitsplitsing van de 'uitvoering' in 'operationele gereedstelling en inzet' en 'ondersteuning' resulteerde in de behoefte om zowel op beleidsniveau als in de uitvoering aanvullende coördinatiemechanismen in te stellen. De CDS zelf richtte zich in het licht van het spanningsveld met de overige beleidsverantwoordelijken ten aanzien van de aansturing van de gereedstelling primair op de voorbereiding en aansturing van de operationele inzet. Operationele commandanten bleven verantwoordelijk voor de gereedstelling van hun eenheden en het overleg dienaangaande met de bestuursstaf en dienstencentra.

In algemene zin werd de behoefte te komen tot een meer doelmatige inrichting van de organisatie alsmede de centrale aansturing van de inzet en 'verpaarsing' van toekomstige behoeftestellingen van de operationele commando's ondersteund. De militaire top en operationele commando's verzetten zich evenwel tegen de opvatting binnen de politiek en civiele top dat de centrale aansturing ook tot nieuwe 'joint'-behoeftestellingen zou moeten leiden. Het 'militaire' adagium bleef dat een versterking van het gemeenschappelijke optreden alleen door versterking van de afzonderlijke krijgsmachtdeelspecifieke eenheden kon worden gerealiseerd. Daarmee behielden de operationele commando's ook het primaat binnen hun 'eigen' gereedstellingsproces. Gelet op de nevenschikking van de CDS ten opzichte van de overige beleidsverantwoordelijken ontwikkelde de CDS zich als bestuurder en niet als integrale commandant van de operationele commando's.

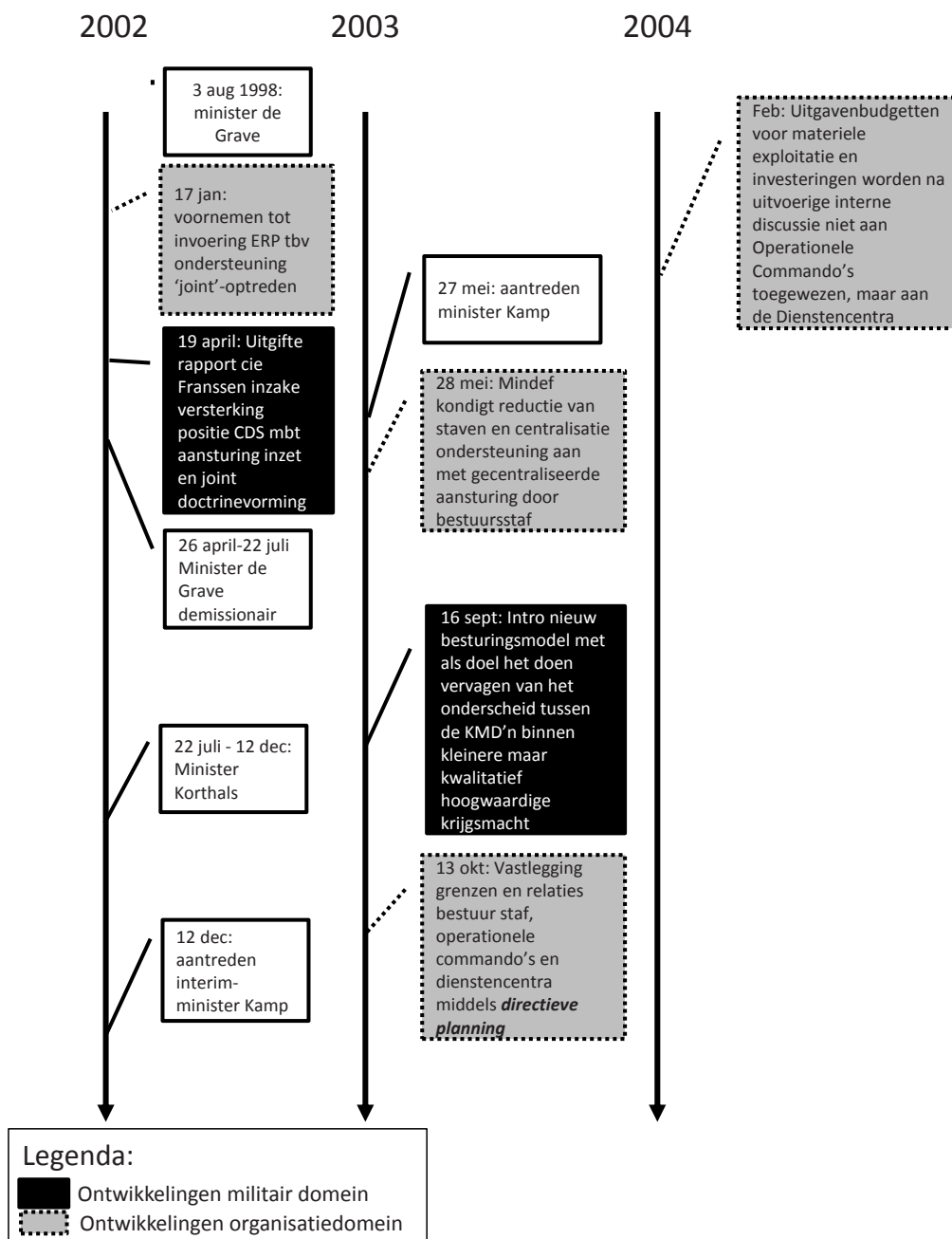
do's. De operationele commandanten bleven aanspreekbaar op de realisatie van doelstellingen ten aanzien van de hun regarderende primaire processen.

De civiele top beoogde door het aanbrengen van een kwantitatieve koppeling tussen doelstellingen, activiteiten en middelen te komen tot prestatiesturing. Hiervoor was de invoering van een ERP noodzakelijk, hetgeen niet eerder dan 2009 kon worden verwacht, uitsluitend voor het financiële domein. Met name voor de ontwikkeling van exploitatieplannen ontbraken gedurende de planperiode heldere normen. In dit licht erkende de SG ook bij de uitgifte van de brochure 'Besturen Bij Defensie' 2006 dat er nog enkele 'losse eindjes' waren die in de komende jaren moesten worden geadresseerd. Op 2 juni 2006<sup>128</sup> stelde de minister in een brief aan de Kamer dat: "*de reorganisatie stilaan in de eindfase verkeerde*". De facto was immers de nieuwe structuur van kracht vanaf 5 september 2005. De aan het nieuwe besturingsmodel verbonden nieuwe werkwijze was evenwel, gegeven het grote aantal controversiële onderwerpen, nog geen gemeengoed.

---

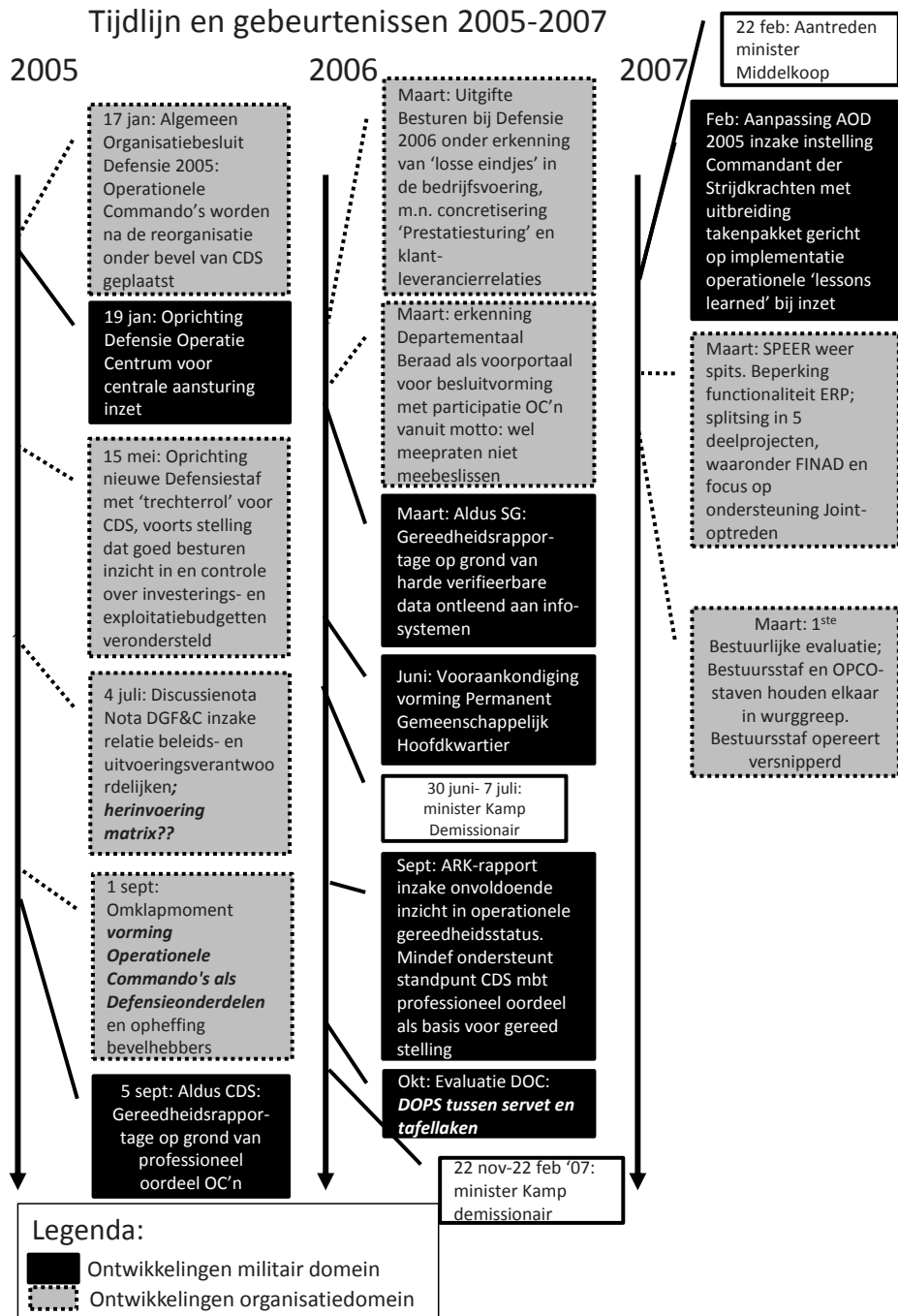
128 Kamerstuk 30 300 X nr. 107, 2 juni 2006

## Tijdslijn en gebeurtenissen 2002-2004



### PLANFASE I OP HOOFDLIJNEN

## Tijdslijn en gebeurtenissen 2005-2007



## PLANFASE II OP HOOFDLIJNEN



**BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

## 5. HET VERANDERINGSPROCES: DE IMPLEMENTATIE

De directie Beleids evaluatie kwam begin 2007 tot de conclusie dat het besturingsmodel op zichzelf *“stond als een huis, maar dat de nieuwe bewoners nog even moesten wennen aan de diverse kamers die hen waren toegewezen”*. In dit hoofdstuk gaat het vooral om de vraag of naar aanleiding van gesignaleerde tekortkomingen zich vervolgens in de implementatiefase wijzigingen hebben voorgedaan in de formele of informele organisatie en hoe in dat kader de besturing van de organisatie zich verder heeft ontwikkeld. Bij de bespreking hiervan staan de in tabel 6 genoemde thema's andermaal centraal.

Daar waar in hoofdstuk 4 de hoofdindeling 'structuurmaatregelen' en 'kennis- en subcultuurontwikkeling' naast de 'besturing' in algemene zin werd toegepast gaan we in dit hoofdstuk 5 uit van de indeling 'militair domein' en 'organisatiedomein'. De verklaring hiervoor is dat we in het vorige hoofdstuk hebben kunnen vaststellen dat de defensieorganisaties kan worden ingedeeld in een civiel en militair domein, waarbij het uiteindelijke bedrijfsresultaat uitsluitend in het militaire domein tot stand komt. De daartoe benodigde middelen worden vanuit het civiele domein aangereikt. Om de effecten van de invoering van het besturingsmodel goed te kunnen beoordelen kiezen we in dit hoofdstuk voor een indeling waarin we als eerste bezien hoe de onderlinge verhoudingen in het militaire domein zich hebben ontwikkeld en voorts nagaan hoe, in het licht van de gevormde militaire

verhoudingen de relatie met het civiele domein verder gestalte kreeg in deze periode. Voorts bezien we dan de effecten daarvan voor de besturing van de organisatie als geheel.

Bij de bespreking van de thema's binnen de gekozen hoofdstructuur wordt gebruik gemaakt van de empirische data uit de deskstudie en de geanonimiseerde uitlatingen van de respondenten zoals die zijn verwoord in Bijlage 2 voor de implementatiefase.

### **SAMENWERKING IN HET MILITAIRE OPERATIONELE DOMEIN**

Hierna gaan we in op de ontwikkelingen in de implementatiefase ten aanzien van de vier in tabel 6 gedefinieerde operationele thema's. Onderscheid kan hierbij worden gemaakt in de structuurmaatregelen verband houdend met de invulling van de rol van de CDS inzake de voorbereiding en aansturing van de inzet en de vorming van een permanent gemeenschappelijk hoofdkwartier. Voorts zijn de volgende thema's verbonden aan kennis- en subcultuurontwikkeling: de ontwikkeling van gemeenschappelijke *joint*-opleidingen en trainingen(oefeningen) en de 'verpaarsing' van de behoeftestelling van nieuwe operationele capaciteiten.

#### **Structuurmaatregelen**

*Aansturing crisisoperaties.* Gedurende nagenoeg de gehele periode van 2003 tot 2014 nam Defensie deel aan operaties in Irak, Afghanistan en voor de kust van Somalië. Het besluit de CDS te belasten met de aansturing van de voorbereiding van de inzet van operaties werd door alle actoren ondersteund. Aangezien echter de operationele commandanten ten volle aanspreekbaar bleven op de gereedstelling van hun eenheden voor inzet ontstond een discussie over de afbakening tussen 'inzet' en 'gereedstelling', met de daaraan verbonden organisatie en verantwoordelijkheden.

Respondenten vanuit de operationele commando's benadrukten dat de CDS geen directe verantwoordelijkheid droeg voor de operationele aansturing van eenheden in het inzetgebied, aangezien dat een verantwoordelijkheid was van de internationale commandant, zij het op basis van een door de nationale politiek afgegeven mandaat. Dat betekende dat de CDS eenheden *dirigeerde* (vergelijk de NAVO-term '*to direct*') en niet *commandeerde* ('*to*

*command*’). Operationele eenheden zelf waren verantwoordelijk voor de uitvoering (*‘to execute’*). De CDS had dus in de ogen van respondenten vanuit de operationele commando’s eerder een randvoorwaardenscheppende dan een operationele verantwoordelijkheid ten aanzien van inzet. Zo stelde een respondent vanuit een operationeel onderdeel<sup>129</sup>:

*“Over de algemene problematiek en logistieke lijnen maakte het niet uit waar je het neerlegde. Maar als je over operationele problemen wilt praten dan bespreek je dat veel liever met mensen die er begrip bij hebben en prioriteiten kunnen stellen[en niet bij het Defensie Operatie Centrum (DOC)].”*

De randvoorwaardenscheppende rol van de CDS was, naast de voorbereiding van uitzendingen, ook van belang voor het ontwerp van ERP om toekomstige *joint*-missies te kunnen ondersteunen. In het bijzonder diende hierbij de ERP-koppelvlakken tussen de personeels-, organisatie- en operationele logistieke domeinen te worden gedefinieerd. Daarmee zouden alleen die processen die samenhangen met het operationele optreden aan elkaar worden verbonden en zou worden voorkomen dat het ontwerp te gecompliceerd zou worden. Zo stelde de ERP-supervisor in 2007<sup>130</sup>:

*“Door het ondersteunen van deze minimale ambitie<sup>131</sup> wordt bereikt dat de rol van CDS als corporate operator wordt versterkt, dat de invoering van paarse processen niet onnodig gecompliceerd wordt en dat Defensie op een evolutionaire basis kan doorgroeien naar hogere ambities in de bedrijfsvoering. Op deze basis kan men al ‘lerende migreren’. Het gelijktijdig uitrollen en optimaliseren van nieuwe processen wordt, ook na het bestuderen van civiele ‘best practices’, niet meer als een reële optie gezien.”*

De benodigde kennis en kunde om tot de vereiste functionele specificaties te komen was evenwel nog niet voldoende ontwikkeld binnen de staf van de CDS, aangezien veel relevante kennis samenviel met de uitvoering van de vereiste personele en materiele operationele logistieke taken. Veel van deze taken bleven voorbehouden aan het ‘coördinerend OPCO’. De instand-

---

<sup>129</sup> Bijlage 2. Implementatie, B2. Citaat 443. Operationele Cdo’s

<sup>130</sup> Rapport Speer weer Spits, 28 maart 2007

<sup>131</sup> In casu de geautomatiseerde ondersteuning van gemeenschappelijke missies

houding van deze organisatorische constructie leidde er toe dat de CDS zijn rol als beleidsverantwoordelijke voor Out of Area-optreden in het kader van de totstandkoming van het ERP-ontwerp niet ten volle kon uitvoeren. Daarmee bleef de invulling van de rol van ‘*corporate operator*’ beperkt tot de formulering van het militaire advies tot uitzending, de samenstelling van de uit te zenden eenheid en de strategische verplaatsing daarvan.

*Vorming permanent gemeenschappelijk hoofdkwartier.* In de nota ‘Wereldwijd Dienstbaar’<sup>132</sup> gaf minister Middelkoop in 2007 aan dat werd gewerkt aan de oprichting van een permanent gezamenlijk hoofdkwartier dat vanaf 2010 operationeel zou zijn<sup>133</sup>. Zijn redenering was dat:

*“joint operaties tegenwoordig eerder regel dan uitzondering waren en derhalve het defensieoperatiecentrum zou worden omgevormd tot een permanent gezamenlijk hoofdkwartier waarin ook elementen van de operatie- en situatiecentra van de Operationele commando’s zullen worden ondergebracht. Op deze manier kan de informatieverstrekking naar de politieke en ambtelijke leiding eveneens verder worden verbeterd. Het gezamenlijke hoofdkwartier levert een wezenlijke bijdrage aan een geïntegreerde aanpak van internationale missies en het bevordert de effectieve inzet van de krijgsmacht voor nationale taken.”*

Op 3 Juni 2008 werd een ‘Plan van Aanpak tot oprichting van het permanent gemeenschappelijk hoofdkwartier (PGHK)’ aangeboden aan een stafoverleg binnen de bestuursstaf.<sup>134</sup> In dit PvA werd het volgende gesteld:

*“Op dit moment zijn nog niet alle details inzake reikwijdte en takenpakket van het PGHK bekend. Een studie dient hierover uitsluitsel te geven. Deze studie maakt deel uit van het project.”*

Nadrukkelijk werd in het PvA aangegeven dat het PGHK zich niet zou richten op het formeren en gereedstellen van eenheden, dat was immers voorbehouden aan de operationele commandanten. Meer expliciet werd

---

<sup>132</sup> Kamerstuk 31 243, nr. 1H, 18 sept 2007

<sup>133</sup> Kamerstuk 31 243, nr. 1H, 18 sept 2007 : 23

<sup>134</sup> S2008014543, d.d. 3 Juni 2008

verder nog aangegeven dat de operationele commandanten belast zouden blijven met de aan hen toegewezen 'autoriteitsfunctie' op het gebied van maritiem, land- en luchtoptreden. Als projectrisico met 'middel'(matige) kans en 'middel'(matige) impact werd in het Plan van Aanpak gewezen op het ontbreken van *joint* operationele en logistieke concepten op grond waarvan het PGHK operaties zou kunnen aansturen. Als maatregel om dit risico te verwerken werd geopperd dergelijke concepten tijdig te ontwikkelen. Dit maakte echter geen deel uit van de projectopdracht. In de stuurgroep onder leiding van de plaatsvervangend CDS zouden alle operationele commandanten zitting nemen. De projectgroep diende haar taken eind 2009 te hebben afgerond, opdat de implementatie in 2010 zou starten.

In oktober 2008 beantwoordde de minister nog Kamervragen waarin volksvertegenwoordigers aandrongen op een grotere urgentie. De minister stelde<sup>135</sup>:

*“In de brief ‘Wereldwijd Dienstbaar’ van september 2007 is gesteld dat een permanent gezamenlijk hoofdkwartier naar verwachting vanaf 2010 operationeel zal zijn. Er is geen sprake van vertraging. De oprichting van een gezamenlijk hoofdkwartier vergt grondige studie, weloverwogen besluitvorming en gedegen uitvoering en oprichting vanaf 2010 is daarom een realistische doelstelling.”*

In januari 2010 bood de CDS een concept beleidsvoornemen tot de vorming van een PGHK aan aan de SG<sup>136</sup>. De CDS stelde daarin:

*“De uitkomsten van de studie geven aanleiding te kiezen voor een optie die in omvang beperkter is dan eerder werd ingeschat. Daarom concludeer ik dat de aanduiding PGHK niet langer past bij de voorgestane taakstelling en positionering van het stafelement binnen mijn defensiestaf. Het is daar om mijn voornemen het project in het vervolg aan te duiden met ‘de oprichting van de Operationele Staf CDS’”*

---

<sup>135</sup> Kamerbrief HDAB2008027486, d.d. 17 oktober 2008 inzake beantwoording kamervragen n.a.v. defensiebegroting: Vragen 94 en 95

<sup>136</sup> BS/2010001431, d.d. 15 jan 2010

CDS stelde verder dat de in de Kamerbrief ‘Wereldwijd Dienstbaar’ genoemde ambitie *“de verdere verbetering van de aansturing van operaties en informatievoorziening aan de politieke en ambtelijke leiding”* werd gerealiseerd door uit- en verwerking van bestaande knelpunten in een viertal thema’s, namelijk:

- a. het verbeteren van de besturing van het operationele proces,
- b. het besturen van de logistieke processen,
- c. het ondersteunen van de CDS op het militair-strategisch niveau en tenslotte
- d. het sluiten van de leercirkel binnen het operationele proces.

Het besturen van het operationele proces zou worden verbeterd door de bestaande Directies Operaties en Aansturing Operationele Gereedheid te integreren in een Operationele Staf en onder éénhoofdige leiding te brengen. Hiermee zou dus de staf van de CDS nog maar twee directies kennen, in plaats van de drie directies die destijds waren opgericht om ieder krijgsmachtdeel op het hoogste niveau te laten participeren in de besluitvorming binnen de staf van de CDS.

Met betrekking tot de besturing van de logistiek zou er, aldus de CDS, geen gebruik meer worden gemaakt van een ‘coördinerend OPCO’. Deze taak zou volledig door de Operationele Staf worden overgenomen<sup>137</sup>. De opheffing van het coördinerend OPCO liet evenwel onverlet dat het onderhoud en de instandhouding van de ontplooid wapensystemen (systeemlogistiek) aan de betrokken Operationele commando’s bleef toegewezen. Overname van de taak van ‘coördinerend OPCO’ zou dus uitsluitend betrekking hebben op de organisatie van de bevoorradingslogistiek.

Met betrekking tot de militair-strategische ondersteuning van de CDS werd

---

<sup>137</sup> Verwezen werd hierbij naar het op 2 nov 2009 geaccordeerde Beleidskader Aansturing Operationele Logistiek (BAOL). Daarin wordt aangegeven dat het besturen en beheersen van de uitvoering van de bevoorrading (aangeduid als ‘ketenlogistiek’) bij de CDS (binnen een PGHK) zou worden belegd en het besturen en beheersen van het onderhoud van de wapensystemen (aangeduid als ‘systeemlogistiek’) een verantwoordelijkheid van de Operationele commando’s zou blijven

voorgesteld om capaciteit voor militair-strategische planning structureel in de organisatie op te nemen en daartoe een expertise-pool voor vertegenwoordigers van andere departementen te creëren.

Voorts werd met betrekking tot het sluiten van de leercirkel gesteld dat de afdeling Evaluaties direct onder de CDS zou worden gehandhaafd met haar oorspronkelijke, vooral politiek-strategische taakstelling, maar dat daarnaast binnen de Operationele Staf een *lessons learned*-element zou worden opgenomen dat zou worden belast met: *“de coördinatie van de analyse van bevindingen uit evaluaties, de coördinatie van verbetermaatregelen en het toezicht op het bijhouden van een registratiesysteem”*. Dit betrof dus feitelijk de vertaling van de reeds in januari 2007 aan de CDS gegeven opdracht in het AOD 2005. Tot slot zou de benodigde capaciteit om de aansturing van de (joint) opleiding en training te verbeteren ook in de nieuwe OS worden ingebracht. In dezelfde paragraaf werd echter ook gesteld dat: *“De huidige taken van de Operationele commando's op het gebied van 'lessons learned' blijven daarbij onveranderd bij de operationele commandanten belegd”*. Het document bleef aldus onduidelijk over de afbakening van de verantwoordelijkheden van CDS en operationele commandanten ten aanzien van opleidingen.

In het beleidsvoornemen gaf de CDS aan de naam PGHK niet langer te willen hanteren. De redenering hierachter was als volgt:

*“Doordat er geen ambitie bestaat om naast een permanent hoofdkwartier bij de CDS een niet-permanent hoofdkwartier op te richten. Verder geldt dat een hoofdkwartier volgens de heersende perceptie betrekking heeft op de commandant en zijn staf, van waaruit de commandovoering plaatsvindt. De studie heeft tot het inzicht geleid dat de nieuwe organisatie één van de stafelementen van de CDS wordt, die geen lijnverantwoordelijkheid naar de operationele commando's krijgt. De aanduiding 'hoofdkwartier' dekt daardoor niet de lading van de beoogde nieuwe organisatie. Tenslotte geldt de notie dat alle elementen van de Defensiestaf per definitie gezamenlijk zijn, zodat ook deze toevoeging in de benaming onnodig is. De nieuwe organisatie wordt voortaan aangeduid als 'operationele staf CDS'.”*

Gesteld werd verder dat de Operationele staf (OS) CDS betrekking had op



de integrale planning en het aansturen van de operationele gereedstelling (OG) en de voorbereiding op en uitvoering en afwikkeling van operaties in brede zin. Benadrukt werd andermaal dat de OS zich niet richtte op de uitvoering van het formeren en gereedstellen van eenheden. Het vanuit politiek opzicht prestigieuze project ‘verdampste’ in die zin tot een optimalisatie van de staf van de CDS, zonder wezenlijke aantasting van de verantwoordelijkheden van de operationele commandanten.

De SG stemde op 11 mei 2010<sup>138</sup> in met het beleidsvoornemen van de vorming van de Operationele Staf van de CDS onder de randvoorwaarde dat de reorganisatie, met inachtneming van de consequenties van eerder genomen besluiten, defensiebreed formatief neutraal plaats diende te vinden. De vorming van de OS CDS werd evenwel naar later zou blijken niet doorgezet, aangezien inmiddels meer fundamentele kritiek op het besturingsmodel was ontstaan. De plannen en besluiten ten aanzien van de vorming van het OS CDS gingen daarmee voorlopig en naar later zou blijken definitief ‘de ijskast’ in. Hierop gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

Uit de interviews met respondenten kon verder worden afgeleid dat de civiele top de inrichting van een permanent hoofdkwartier toch vooral zag als een zaak van de militaire top. Ook bestond er binnen de politieke leiding begrip voor verzet van de operationele commando's tegen de inrichting van een dergelijke operationele organisatie. Zo stelde een respondent<sup>139</sup>:

*“Maar ik weet dat het heel lastig is om die cultuur en die tegenkrachten van de krijgsmachtdelen [te doorbreken], want elke bevelhebber snapt natuurlijk dat zodra je een gemeenschappelijk hoofdkwartier vormt dat zijn eigen invloed minder wordt.”*

De discussies over het permanente hoofdkwartier hielden het midden tussen de vorming van een hoofdkwartier waarin op termijn alle OPCO-staven zouden opgaan en het beter toerusten van de (staf van de) CDS om de inzet van eenheden beter voor te kunnen bereiden en te monitoren. Het merendeel

---

<sup>138</sup> BS/2010016063, d.d. 11 mei 20

<sup>139</sup> Bijlage 2. Implementatiefase B2. Citaat 90. Politieke leiding

van de respondenten vanuit de operationele commando's was van mening dat een Permanent Gemeenschappelijk Hoofdkwartier (PGHK), vanuit de vooral in politieke kringen verwoorde bredere benadering van de functie van de CDS, zijn doel voorbijschoot. Benadrukt werd dat Nederland geen operationele hoofdkwartieren kent. Voor de uitvoering van operationele opdrachten ontvangen Nederlandse eenheden richtlijnen vanuit internationaal geleide hoofdkwartieren. Zeker vanuit de feitelijke gang van zaken dat de CDS zich, vanuit de optiek van de operationele commandanten, voornamelijk als bestuurder opstelde was de vorming van een PGHK in de ogen van operationele commandanten dan ook *'een non-discussie'*.

### **Kennis- en subcultuurontwikkeling**

*Joint opleiding en training.* Op 7 november 2008 ontving de Kamer, als reactie op de in 2006<sup>140</sup> gegeven opdracht de interne opleidingen van de krijgsmachtdelen te harmoniseren, het rapport Onderzoek Opleidingen Defensie met een inventarisatie van de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van het opleidingsveld van Defensie en de appreciatie van de minister<sup>141</sup>. Het rapport maakte zichtbaar dat er nog weinig (centrale) sturing was op het opleidings- en trainingsveld en dat nog geen (operationele) normering was vastgesteld. Daarnaast werd geconstateerd dat door de decentrale uitvoering van opleidingen onvoldoende kon worden bepaald of de mogelijkheden tot samenwerking en doelmatigheid optimaal werden benut.

De rapportage leidde onder meer tot een opdracht te komen tot een blauwdruk voor de inrichting van het Opleiding en Trainingsveld. In mei 2009 werd hiertoe een PvA vastgesteld<sup>142</sup>. Dit plan van aanpak zou zich richten op de vaststelling van een visie op het toekomstige O&T veld en de wijze waarop de besturing daarvan zou worden ingericht. Het PvA zou nadrukkelijk niet ingaan op de eventueel noodzakelijke transitie en reorganisatie. Uitgangspunt van de CDS en HDP hierbij was dat sprake moest zijn van een 'gedragen visie' om tot een succesvolle besturing en inrichting te komen. Dit betekende dat het verkrijgen van draagvlak van alle betrokkenen binnen de defensie

---

<sup>140</sup> Kamerstuk 30 300 X, nr. 105 24 mei 2006

<sup>141</sup> Kamerstuk 31 700 X, nr. 74, d.d. 7 nov 2008 inzake onderzoek opleidingen Defensie

<sup>142</sup> PID blauwdruk o&t, versie v.o.g.6, mei 2009

brede O&T-wereld centraal zou staan in het project. Als *corporate operator* was de CDS verantwoordelijk voor het besturen van het operationele gereedstellingsproces. Daarbij stond de CDS ook op het standpunt dat de operationele commandanten verantwoordelijk waren en bleven voor de beheersing en uitvoering van dit proces.

De interne studies leidden in 2009 tot de Kamerbrief ‘Opleiden en trainen bij Defensie’<sup>143</sup>. De minister meldde hierin onder meer:

*“De bijzondere taken van de defensieorganisatie brengen ... mee dat de opleiding en training van individuele militairen en samengestelde eenheden niet in alle situaties kan worden uitbesteed. Dit heeft tot gevolg dat Defensie, meer dan andere werkgevers in Nederland, haar medewerkers zelf opleidt om hun de vereiste specifieke kennis, vaardigheden en attitude bij te brengen en hen in onderdeelverband leert optreden. Daarbij wordt rekening gehouden met de eigen identiteit van de verschillende operationele commando's. De doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden worden centraal geformuleerd. De operationele commando's nemen decentraal de uitvoering van de (delen van) opleidingen met een specifiek militair karakter voor hun rekening.”*

De minister gaf aan dat het motto ‘Paars, tenzij..’ zou worden toegepast op de verdere ontwikkeling van opleidingen en trainingen. Dit betekende dat opleidingen en trainingen waar mogelijk en waar nodig zouden worden samengevoegd. Voorts gaf de minister op hoofdlijnen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het opleidings- en trainingsveld van de CDS, HDP en de operationele commando's als volgt weer.

- a. CDS. Stelt eisen voor het opleidings- en trainingsveld vast. Bepaalt, kwalitatief en kwantitatief (harmonisatie, hoeveelheid joint, combined, interdepartementaal) de opleidings- en trainingsbehoefte. Biedt beleid, operationele eisen en middelen integraal aan voor de defensie onderdelen. Is verantwoordelijk voor de inrichting van het opleidings- en trainingsveld en daarmee ook voor de realisatie van een effectieve en

---

<sup>143</sup> Nota nr. P/2009014494 d.d. 16 september 2009 tvs Kmst 32 123x, nr. 5 16 sept 2009

doelmatige inrichting.

- b. HDP. Biedt via de CDS aan de defensieonderdelen de personele beleidskaders en aanwijzingen, waaronder het opleidingsbeleid, aan. Stuur op kwaliteit en het effect van beleidskaders via beleidsevaluatie.
- c. Operationele commando's. Zijn verantwoordelijk voor de gereedstelling van eenheden, voeren opleiden en trainen uit binnen de door de CDS gestelde kaders en *zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop ze dit doen. Zijn, vanwege de eigenheid van het gereedstellingsproces en de daar mee samenhangende cultuur, verantwoordelijk voor de uitvoering van opleiden en trainen en het meten van de kwaliteit van de levering.* Stemmen in overleg met de CDS de opleidings- en trainingsbehoefte en capaciteit op elkaar af en krijgen van de CDS de hiervoor benodigde middelen.

Nadat de Kamer was geïnformeerd over het toekomstige opleidingsbeleid werd op 28 september 2009 de blauwdruk 'Opleidingen & Training' vastgesteld<sup>144</sup>. In de blauwdruk werd onder meer aangegeven dat de CDS om de genoemde verantwoordelijkheden waar te maken moest beschikken over extra capaciteit en een geëigend instrumentarium. Zo stelde de blauwdruk<sup>145</sup>

*“Het moge duidelijk zijn dat CDS stafcapaciteit nodig heeft om zijn taak als bestuurder<sup>146</sup> invulling te kunnen geven. Hoe deze stafcapaciteit er daadwerkelijk uit gaat zien, is sterk afhankelijk van de invulling binnen het PGHK. Daar wordt immers, zoals het nu staat, het gehele proces van Operationele Gereedstelling (OG), Inzet Gereedstelling (IG) en inzet belegd als ook het schrijven van de AGCDS. Belangrijk is dat de Staf CDS zich nadrukkelijk beperkt tot sturing op hoofdlijnen en bewaking op de uitvoering van activiteiten die in deze blauwdruk zijn beschreven.”*

In de toelichting van de blauwdruk werd verder aangegeven<sup>147</sup>:

*“Het merendeel van de activiteiten en capaciteiten zijn en blijven bij de Operationele commando's. De verschillende methodieken (iedere onder-*

<sup>144</sup> Studie Blauwdruk Opleidingen & Training, 28 sept 2009, versie V.2.0 Definitief

<sup>145</sup> Studie Blauwdruk Opleidingen & Training, 28 sept 2009, versie V.2.0 Definitief : 28

<sup>146</sup> Accentuering door auteur

<sup>147</sup> Studie Blauwdruk Opleidingen & Training, 28 sept 2009, versie V.2.0 Definitief: blz 29

*officier is instructeur (CLAS), platformgericht of eenheidgericht opleiden en trainen, etc.) zijn een logisch gevolg van de verschillende taakstelling van de verschillende onderdelen van de Operationele commando's en Defensie onderdelen en dienen behouden te blijven. Deze bedrijfsculturen zijn het 'tenzij' in 'paars tenzij'. Ook voor de evaluatie en gereedmelding is het om meerdere redenen niet de intentie om deze feitelijk wel tot de besturing behorende processen naar het centrale niveau te verplaatsen<sup>148</sup>. Wel zal er vanuit het centrale niveau monitoring van de vormgeving van deze processen zijn. Het motto van de CLAS: "Niet groener dan nodig, niet paarser dan verantwoord" geldt daarmee voor alle defensieonderdelen.<sup>149</sup>*

Vanuit de politieke leiding was de algemene opvatting dat meer voortgang op dit dossier had kunnen worden bereikt. Zo stelde een respondent<sup>150</sup>:

*"Met name op het punt van opleidingen kan het natuurlijk nog verschrikkelijk veel beter."*

Nagenoeg alle militaire respondenten benadrukten dat samenwerking niet ten koste mocht gaan van de eigenheid en identiteit van de krijgsmachtdelen. Enkele militaire respondenten meenden toch dat zowel doelmatigheid- als kwaliteitswinst te behalen was door versterking van de operationele samenwerking. Een enkeling sprak van een controversieel onderwerp, waarin te weinig voortgang was geboekt. Zo stelde deze respondent<sup>151</sup>:

*"Ja, de minister heeft gelijk, er moet meer joint omdat we elkaar de tent uitvechten en omdat operaties ons daartoe dwingen, maar we dreigen daar door de sterke merken te verwaarlozen."*

De versterking van de samenwerking ten aanzien van opleidingen was moeilijk omdat het niet werd gesteund door de operationele commandanten. Uiteindelijk werd in 2011 een compromis bereikt, waarin de operationele commandanten hun staven behielden en de logistieke aansturing door de

---

148 Accentuering door auteur ter verduidelijking

149 Accentuering door auteur ter verduidelijking

150 Bijlage 2. Planfase Ba. citaat 118b. Politieke leiding

151 Bijlage 2. Implementatiefase Ba. citaat 384. Operationele cdo's

CDS zou worden versterkt. De CDS zou, in lijn met de opdrachtgerichte commando-voering vaststellen welke opleidingsinspanningen dienden te worden uitgevoerd – de wat-vraag – en de operationele commando's zouden dan zelf invullen op welke wijze die opleiding gestalte zou krijgen – de hoe-vraag. Echter het toezicht op de uitvoering, hetgeen toch zou moeten worden gezien als onderdeel van de wat-vraag, bleef verbonden aan de operationele commandanten. Zo stelde een respondent vanuit de militaire top<sup>152</sup>:

*“We hebben het niet voor elkaar gekregen dat het toezicht op de uitvoering van O&T naar de CDS ging; als je geen capaciteit krijgt via een PJHQ[PGHK] kan je het ook niet waarmaken.”*

Hoewel een enkele respondent vanuit de operationele commando's meende dat de onderlinge samenwerking tussen de operationele commandanten met betrekking tot opleiding en training kon worden getypeerd als: *“een schaamtevol dossier, dat kan worden verweten aan de operationele commandanten zelf”*, stelde het merendeel van de respondenten dat verdere onderlinge samenwerking niet of slechts in geringe mate wenselijk was, gegeven het specifieke karakter van het optreden van de krijgsmachtdelen. Deze laatste stellingname hing nauw samen met de rol van operationele commandanten op te blijven treden als autoriteit voor gereedstelling en inzet in hun specifieke domein. Verder bestond zowel binnen de staf CDS als bij de operationele commando's een brede steun voor het gegeven dat een andere taak ook tot een andere werkwijze leidt. Mogelijk speelde hieromtrent ook de omstandigheid dat aan het begrip ‘prestatiesturing’, naar het oordeel van vele respondenten weinig invulling was gegeven. Dat kwam omdat, zo werd gesteld *“de mensen uit de staven veel te ver af staan van het operationele bedrijf”*. Illustratief in dezen is ook, aldus respondenten die nauw bij de gevoerde discussies waren betrokken, dat het in de blauwdruk Opleiding & Training geformuleerde motto: *“Niet groener dan nodig, niet paarser dan verantwoord,..”* eerder neigde naar ‘krijgsmachtdeel-specifiek, tenzij’ dan naar het in de Kamerbrief verwoordde adagium van ‘paars, tenzij’. Op dit dossier spraken betrokken partijen dezelfde woorden uit in de discussies. De betekenis daarvan was echter voor iedereen verschillend.

---

<sup>152</sup> Bijlage 2. Implementatiefase Ba. citaat 506. Militaire top

*Paarse behoeftestelling.* De binnen de politieke leiding en civiele top levende veronderstelling dat de operationele samenwerking tussen de krijgsmachtdelen ook zou moeten leiden tot ‘joint-behoeftestellingen’, werd niet gedeeld door de militaire top en operationele commando’s.

Vanuit de Operationele commando’s werd in de uitvoering van gemeenschappelijke operaties geen aanleiding gezien tot andere operationele behoeften te komen voor de langere termijn. *Joint* werd in die zin vertaald als ‘meer gezamenlijkheid’, vooral in logistiek opzicht. Zo stelde een respondent<sup>153</sup>:

*“Gezamenlijkheid moest met name bij DMO gecreëerd worden. Daar is overigens nooit aandacht aan besteed, want al die zuiltjes [lucht-, land- en zeegebonden ketens] zijn [organisatorisch] gewoon naast elkaar blijven bestaan.”*

Ook bood de Militair Strategische Vise van de CDS volgens respondenten onvoldoende concrete aanknopingspunten om het behoeftestellingsproces proactief te sturen. Termen als ‘samenwerking’ en ‘joint’ werden in algemene weinig concrete termen gedefinieerd. Als belangrijkste oorzaken voor de beperkte invulling van het begrip *joint* noemde de militaire vertegenwoordigers het gemis aan gemeenschappelijke logistieke en operationele concepten en de budgettaire krapte.

Binnen de politieke leiding varieerden de opvattingen over de feitelijke samenwerking tussen de krijgsmachtdelen van ronduit verzet tegen samenwerking tot een vorm van conservatisme ingegeven door lijfsbehoud onder de budgettaire druk. Ondanks de politieke opdracht te zoeken naar synergie in de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen werd in algemene zin erkend dat er grenzen konden worden getrokken rond de krijgsmachtdelen daar waar taken ook specifieke achtergrond en kennis veronderstelde. Het werd ook in het algemeen als de taak van de CDS gezien hier een goede balans in te vinden. Zo stelde een respondent<sup>154</sup>:

---

<sup>153</sup> Bijlage 2. Planfase A2, citaat 250. Operationele cdo’s

<sup>154</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling A1, Citaat 96. Politieke leiding

*“....die processen [cq. tegenkrachten] bij de krijgsmachtdelen zijn altijd gedreven op gevechtskracht en daar is de CDS van en niet de SG.”*

Diverse commentaren van respondenten duiden verder op een gebrek aan kennis binnen de bestuursstaf omtrent de inhoud van de specifieke behoeftestellingen. Oud-minister Hillen verwoordde het zo<sup>155</sup>:

*“....de uitvoering van de investeringsbeslissingen .. onttrok [zich] aan de bovenkant, zeker aan de minister, misschien niet aan de CDS, maar ook voor hem leek het me vaak heel moeilijk.”*

Vanuit de militaire top werd erkend dat in alle gevallen direct overleg werd gevoerd tussen betrokken planners binnen de defensiestaf en materie-deskundigen binnen het ‘eigen’ krijgsmachtdeel. Zo stelden vertegenwoordigers van de Operationele commando’s<sup>156</sup>:

*“Het Plein [in casu de bestuursstaf] vroeg ons [de staven van de Operationele commando’s] studies te schrijven.”*

Het merendeel van de respondenten gaf aan dat de organisatorische belegging bij CDS en DMO ertoe had geleid dat afwegingen plantechisch weliswaar integraler werden bekeken, maar dat daarmee het besluitvormingsproces ook was vertraagd. Bovendien waren onder de aanwezige budgettaire druk ook geen ‘joint’-behoeftestellingen ontstaan. Zo stelde een respondent vanuit de politiek leiding<sup>157</sup>.

*“Het is toch een optelsom van drie krijgsmachtdelen [geworden]; het zijn vaak gelegenheidscoalities die in elkaar worden gezet. “*

---

155 Bijlage 2. Planfase A1. Citaat 890. Politieke leiding

156 Bijlage 2. Implementatiefase Bb. Citaat 390. Operationele cdo's

157 Bijlage 2. Implementatiefase Bb. Citaat 104. Politieke leiding



*Subconclusie.* De door de politieke leiding en civiele top geponeerde stelling dat centrale aansturing van de inzet, automatisch ook tot centralisatie van de aansturing van de gereedstelling zou leiden en vervolgens ook tot verpaarsing van opleidingen en trainingen en materiële behoeftestellingen bleek niet houdbaar. In de vanaf 2006 gevoerde discussie over de nadere concretisering van de samenwerking tussen de operationele commandanten en de CDS wensten beide partijen een nadrukkelijke scheiding tussen de voorbereiding van de inzet enerzijds en de gereedstelling anderzijds aan te houden. Daarmee leidde de inzet op zichzelf ook niet tot aanpassingen in de krijgsmachtspecifieke opleidingen en behoeftestellingen. Voorts bleven de operationele commandanten nog steeds zowel inhoudelijk als met betrekking tot allocatievraagstukken verantwoordelijk voor de operationele prestaties in hun domein. Vanuit de civiele top kon slechts, gevoed door opvattingen in de Kamer, worden aangedrongen op nader onderzoek. De civiele top zelf was evenwel niet toegerust hieromtrent een geïnformeerde discussie te voeren en liet de discussie over aan de CDS.

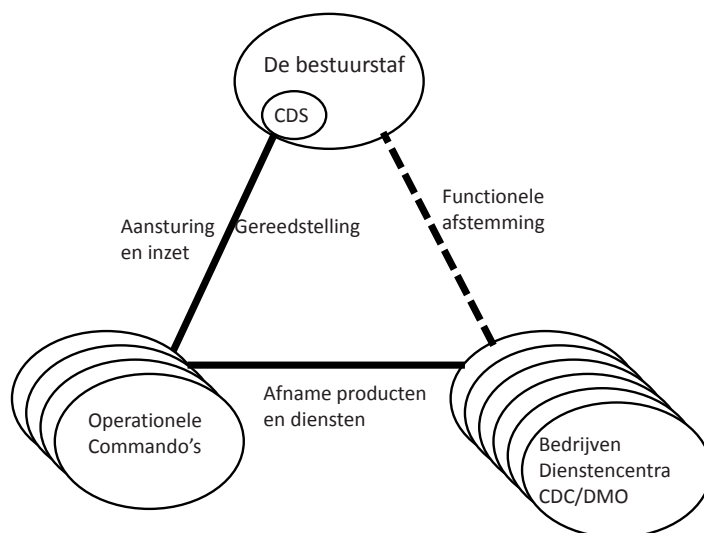
### **SAMENWERKING IN HET ORGANISATIEDOMEIN**

De SG stelde begin 2006 vast dat er nog losse eindjes waren die randvoorwaardelijk waren voor de juiste werking van het besturingsmodel. Gedurende de implementatiefase werd het beleid inzake genomen structuurmaatregelen niet wezenlijk aangepast. Daar gaan we in deze fase niet nader op in. Daarentegen hadden de structuurmaatregelen wel hun doorwerking in de implementatiefase op het onderwerp ‘kennis- en subcultuurontwikkeling’.

#### **Kennis- en subcultuurontwikkeling**

Met betrekking tot dit onderwerp werden eerder de thema’s ‘vormgeving van het overleg’ en ‘de ontwikkeling van klant-leverancierrelaties’ vastgesteld. Deze indeling impliceert een onderscheid tussen enerzijds een ‘verticale’ dialoog tussen de organisatieleiding, in casu de bestuursstaf, en de uitvoerende onderdelen en anderzijds de ‘horizontale’ dialoog tussen de uitvoerende onderdelen onderling. Populair werd hier gesproken over de zogeheten ‘L-constructie’(zie Figuur 18). Formeel zou langs de verticale zijde van de ‘L’ overleg worden gevoerd tussen bestuursstaf en de operationele commando’s over functioneel beleid, operationele opdrachten en middelen-

toewijzing en langs de horizontale zijde van de 'L' overleg werd gevoerd tussen de operationele commando's en dienstencentra inzake de onderlinge dienstverlening.



Figuur 18. Sturing op uitvoeringsresultaten (de 'L-constructie')<sup>158</sup>

De Commandant der Strijdkrachten nam een centrale plaats in in deze constructie in de zin dat deze conform de AOD 2005 geacht werd op te treden als intermediair ten behoeve van de operationele commando's. Voor de werking van het besturingsmodel was het van belang vast te stellen in hoeverre de CDS voldoende was toegerust om deze 'trechterrol' te kunnen spelen. Voorts was ook de vraag hoe deze functie zich verhield tot de ook door CDS, reeds in de planfase, ondersteunde visie dat de operationele commandanten als volwaardige gesprekspartner dienden te participeren in het Departementaal Beraad. In dit licht wordt het thema 'vormgeving van het overleg' gesplitst in 'de trechterrol van de CDS' en de 'positionering van de operationele commando's in het (verticale) overleg'. Daarna gaan we in op de ontwikkeling van de 'horizontale' klant-leverancierrelaties'.

<sup>158</sup> Brochure Besturen Defensie 2009: hfdst 3, april 2009

*Invulling ‘trechterrol CDS’.* Eerder in 2006 was vastgesteld dat de trechterrol van de CDS nog niet naar behoren functioneerde. Op 13 december 2007 bood de CDS een notitie aan, aan de Voorzitter (de Secretaris-Generaal) en leden van het DB<sup>159</sup> inzake de invulling van deze rol. Aldus het BBD 2006 zou de CDS de uitvoerbaarheid van beleid moeten borgen ‘gegeven het operationele optreden’. De CDS stelde echter vast dat er veel verschillende interpretaties van dit begrip bestonden. In alle gevallen diende, aldus de nota, iedere aanwijzing van de beleidsverantwoordelijken door tussenkomst van de CDS te worden ingediend, aangezien de operationele commandanten onder hem ressorteerden en hij anders zijn verantwoordelijkheden als commandant niet kon waarmaken. Een belangrijke overweging was ook dat de staven van de operationele commandanten niet meer waren toegerust om een vertaalslag te maken van vastgesteld beleid voor hun operationele eenheden. Impliciet gaf de CDS daarmee aan dat zijn staf daarvoor wel was toegerust en in het bijzonder de onder de CDS ressorterende directie Operationele Aansturing Gereedstelling (DAOG), die ook met dit doel was opgericht.

Vanuit de DAOG moesten, aldus de CDS, drie taken worden uitgevoerd. Als eerste de toetsing van zich ontwikkelend beleid op uitvoerbaarheid. Dit veronderstelde dat deze directie in een zo vroeg mogelijk stadium door de overige beleidsverantwoordelijken in de bestuursstaf zouden worden betrokken bij de beleidsontwikkeling. Meer in het bijzonder stelde de CDS in de nota:

*“In de fase van beleidsontwikkeling en besluitvorming beziet de CDS in zijn corporate operatorrol deze vanuit de optiek van operationele wenselijkheid en of zij in samenhang (met andere richtlijnen) realiseerbaar zijn. Als de CDS in het DB dus instemt met een beleidsrichtlijn, heeft deze input al plaatsgevonden. Het is dus geen toets achteraf. In de trechterrol vindt nadrukkelijk geen vertaalslag plaats van functionele beleidsrichtlijnen in implementatieregelgeving, zoals dat vroeger wel door de krijgsmachtdeelstaven gebeurde.”*

---

159 Nota CDS inzake invulling trechterrol, S2007033561, d.d. 11 dec 2007

De tweede taak was dat de directie zou optreden als vertegenwoordiger van de Operationele commando's binnen de staf. Daarentegen kon ook sprake zijn van rechtstreeks bilateraal tussen beleidsverantwoordelijken en de operationele commando's voor zover dit kon worden geduid als 'functionele afstemming'. De CDS stelde meer in het bijzonder:

*“Omgekeerd kunnen operationele commando's via CDS input geven aan de beleidsontwikkeling in de bestuursstaf. Dit sluit functionele afstemming vanuit de bestuursstaf met operationele commando's overigens niet uit<sup>160</sup>.”*

Verder gaf de nota ten aanzien van deze tweede taak aan dat in uitzonderlijke gevallen, waar het:

*“beleidsmatige aspecten [betreft] die een directe en grote invloed hebben op het proces van gereed stellen (zoals in geval van het project SPEER) er in overleg met de commandanten kan worden besloten hen direct te betrekken in overlegstructuren zodat beleidsverantwoordelijken snel een juist beeld kunnen krijgen van de eventuele gevolgen van het beleid [voor het proces van gereed stellen].”*

Impliciet erkende de CDS met deze uitspraak dat zijn staf niet in alle gevallen, zeker niet wanneer het betrekking had op 'gereedstellen van eenheden', voldoende was toegerust op te treden als vertegenwoordiger van de Operationele commando's en voorts dat in dergelijke gevallen kennelijk wel een beroep kon worden gedaan op de schaarse stafcapaciteit van de Operationele commando's. Aldus bood de CDS, naast het uitvoeren van de eerder genoemde functionele afstemming, nog een mogelijkheid aan beleidsverantwoordelijken om zich rechtstreeks tot de staven van de Operationele commando's te richten (en vice versa).

De derde taak van de DAOG betrof de coördinatie te verzorgen van de aansturing van de Operationele commando's met betrekking tot de implementatie van opdrachten en aanwijzingen. Op deze taak wordt later ingegaan bij de bespreking van de klant-leverancier relaties. De CDS meende, anno

---

<sup>160</sup> Accentuering door auteur ter verduidelijking

2007, dat de uitvoering van de tweede en derde taak naar behoren werd ingevuld. Teneinde ook de eerste taak goed uit te kunnen voeren pleitte hij ervoor om in de diverse overlegfora binnen de bestuursstaf, naast de gebruikelijke CDS-vertegenwoordiging uit zijn directie Operationeel Beleid, Behoeftestelling en Plannen (DOBBP), een extra vertegenwoordiger op te nemen vanuit zijn directie AOG. Opvallend in dezen was de zinsnede: *“Als wordt vastgehouden aan één CDS-vertegenwoordiger per forum, [dan] kunnen genoemde rollen nooit goed tot wasdom komen.”* Kennelijk rekende de CDS het niet tot zijn mandaat bij voorbaat twee vertegenwoordigers af te vaardigen om hem te vertegenwoordigen in de staf gelet op zijn beide rollen als *corporate planner* en *operator*. Verder diende een vermelding van een ‘uitvoeringstoets’ te worden opgenomen in de aanbiedingsformulieren aan DB en/of PB waarmee de steller *“gedwongen werd actief bij deze toets stil te staan en voorts de DAOG automatisch zou worden betrokken bij de voorbereiding van het beleidsstuk, waarmee de CDS in staat zou zijn zijn rol in het B3-beraad<sup>161</sup> goed in te vullen.”*

De DAOG kende een 80-tal VTE’n. Een deel daarvan werd geacht de trechterrol in te vullen ten behoeve van de diverse beleidsterreinen. Dit betrof 13 vte’n t.b.v. bedrijfsvoering en info-voorziening, vier vte’n inzake financieel beheer, 15 vte’n inzake materiële gereedheid en beheer, 19 vte’n voor formatiebeheer en organisatie en 10 vte’n inzake personele beschikbaarheid. Deze staffunctionarissen werden geacht de informatie-uitwisseling tussen beleidsverantwoordelijken en de staven van de operationele commando’s en dienstencentra zowel inhoudelijk als procedureel te kunnen overzien en aan te sturen. Zowel respondenten van de civiele en militaire top, alsook van operationele commando’s en dienstencentra waren van mening dat de DAOG, zeker tot 2011, onvoldoende in staat was geweest invulling te geven aan haar rol als intermediair. Het effect daarvan was dat besluitvorming binnen ieder door de SG vastgesteld beleidsdomein ging prevaleren boven integrale afstemming tussen de diverse beleidsdomeinen *gegeven het operationele optreden*. Zo stelde een respondent<sup>162</sup>:

---

<sup>161</sup> Beleidsberaad bestuursstaf (B3); ingesteld per medio 2007

<sup>162</sup> Bijlage 2. Implementatiefase A2. Citaat 262. Operationele Cdo’s

*“Binnen het oude besturingsmodel Kamp is de CDS de bestuurlijke kant op getrokken en heeft zich te weinig met de uitvoering bemoeid, kijk maar naar de (in)effectiviteit van de DAOG.”*

En<sup>163</sup>:

*“Pas vanaf eind 2009 begonnen zowel beleidsverantwoordelijken als operationele commandanten de toegevoegde waarde van de DAOG te zien.”*

*Positionering operationele commando's in het 'verticale' overleg.* De rolverdeling tussen bestuursstaf en uitvoerende onderdelen werd in juli 2009 verder aangescherpt in een laatste aanpassing van het AOD 2005<sup>164</sup>. Gesteld werd hierin onder meer dat het ministerie was opgebouwd uit een zevental **defensieonderdelen**, te weten de bestuursstaf, de Defensie Materieel Organisatie, het Commando Dienstencentra en de vier operationele commando's. De laatstgenoemde organisaties namen daarmee – ondanks hun formele onderbevelstelling bij de CDS - een gelijkwaardige positie in ten opzichte van de dienstencentra in de richting van de bestuursstaf.

Waar de SG in het BBD 2006 vooral nog nadruk legde op de limitatieve kaders waarin de defensieonderdelen werden geacht hun processen in te richten en daarmee vooral een 'top-down'-benadering centraal stond, ontwikkelde zich in de jaren tot 2009 een meer genuanceerde benadering. Zo stelde de SG in de brochure 'Besturen bij Defensie' (BBD 2009) dat het besturingsmodel was geëvalueerd en dat er lessen uit getrokken waren,<sup>165</sup> die hadden geresulteerd in een verfijning van de relaties tussen beleids- en uitvoeringsverantwoordelijken<sup>166</sup>. Ten aanzien van de beleidsoverdracht van de beleidsnaar de uitvoeringsverantwoordelijken benadrukte de SG dat hieromtrent samen moest worden gewerkt met de uitvoeringsverantwoordelijken om het draagvlak voor het beleid te versterken. Hiermee wilde de SG ook voorkomen dat knelpunten in de uitvoering voortdurend naar de bestuursstaf

---

163 Bijlage 2. Implementatiefase A1. Citaat 499. Dienstencentra

164 8 juli 2009 Nr. DIO/2009009592 Staatscourant 2009 nr. 10661 16 juli 2009

165 Nota DIO 2009003709, d.d. 3 maart 2009

166 Nota DIO 2009001850, d.d. 3 maart 2009

werden geëscaleerd. Aldus een respondent was het zaak te komen tot een zo hoog mogelijke graad van zelforganiserend vermogen in de uitvoering, getuige het volgende citaat<sup>167</sup>.

*“Eén van de grote opgaven van deze bestuursstaf is om er voor te zorgen dat die problemen [in de uitvoering] naar beneden blijven gaan.”*

In lijn hiermee zegde de SG in BBD 2009 nog verder toe om het overleg binnen de bestuursstaf en in het Departementaal Beraad te verbeteren (zie figuur 19).

Zo kreeg het Departementaal Beraad, waarin de operationele commandanten naast de CDS een zelfstandige positie konden innemen, een nog centralere plaats in de besluitvorming. Het in BBD 2006 nog genoemde BPB-comité onder leiding van de SG, met CDS, DGF&C (later HDfC) en HDAB werd in BBD 2009 niet meer expliciet genoemd.

Uit bovenstaande beschrijving van bestuurlijke relaties kan worden afgeleid dat de onderbevelstelling van de operationele commandanten onder CDS weliswaar in formele zin werd aangehouden, maar in de dagelijkse praktijk om allerlei redenen en met instemming van alle betrokken partijen inhoudsloos werd. Vele respondenten meenden dat organisatieonderdelen feitelijk hun oude rollen langzaam weer oppakten.

---

<sup>167</sup> Bijlage 2. Implementatiefase. Aa. Citaat 12b. Civiele top.

## HET VERANDERINGSproces: DE IMPLEMENTATIE

<b>Voorbereiding van besluiten</b>	<b>Adviseren over te nemen besluiten</b>	<b>Ambtelijke besluitvorming</b>	<b>Politieke besluitvorming</b>
<b>Beleidsberaad bestuursstaf (B3)</b> Vz: PHDAB Leden: PHDP, DAOG, DOBBP, dir MC van HDF&C, PHDIO, PDJZ, PDVC, PDRMV, HBSG, dir Beleid van DMO, vert. CDC (agendalid)	<b>Auditcomite</b> Vz: PSG Leden: SG(toehoorder), CDS, HDfC, CDC, DMO, HDP, HDIO, D-ADD, DPC BS en max. vier leden van buiten Defensie	<b>Departementaal Beraad</b> Vz: SG Leden: PSG, HDAB, HDP, CDS, HDfC, HDIO, DJZ, DVC, HBSG, CZSK, CLAS, CLSK, C-KMAR, DMO, CDC	<b>Politiek Beraad</b> Vz: Mindef of Stasdef Leden: SG, PSG, HDAB, HDP, CDS, HDfC, HDIO, DJZ, DVC, DRMV, HBSG, CZSK, CLAS, CLSK, C-KMAR, DMO, CDC
<b>Beraad Operationele Commandanten</b> Vz: CDS Leden: CZSK, CLAS, CLSK, CKMAR, vert. DMO, PCDC, vert. DVC	<b>Bestuursraad Kennis en Strategie</b> Vz: PSG Leden: adviseur K&S HDAB, CDS/DOBBP, PHDFC, PHDP, DMO-beleid, PHDIO, PDRMV 2x/jaar met bewindslieden	<b>Bestuursraad KMAR</b> Vz: SG Def of SG Jus Lid: C-KMAR	<b>Kleine Staf</b> Vz: Mindef of Stasdef Leden: SG, CDS  <b>Stafoverleg</b> Vz: Mindef of Stasdef Vaste leden: SG, CDS, HDAB, HDfC, DVC

Figuur 19. Overleg binnen Defensie (bron: BBD 2009)

*Ontwikkeling klant-leverancierrelaties.* De vanaf 2005 ingezette ontwikkeling om eenheden defensiebreed te centraliseren met het oog op het behalen van schaalvoordelen werd, ondanks kanttekeningen bij de bestuurbaarheid van klant-leverancierrelaties<sup>168</sup>, ook na 2007 verder doorgezet. Zoals uit Bijlage 3 kan worden opgemaakt nam in de periode van 2007 tot 2011 de personele sterkte van de defensieorganisatie verder af met 1% (ca. 800 vte'n). Deze daling werd veroorzaakt door een verdere daling van de personeelssterkte van de operationele commando's met 2187 voltijdsequivalenten tegenover een toename van 1342 vte'n van dienstencentra. Ten opzichte van de personeelssterkte van Defensie begin 2007 was sprake van een daling van 4% van de personeelssterkte van de Operationele commando's en een

<sup>168</sup> Rapport bestuurlijke evaluatie DGF&C, "Tussen machten en tegenkrachten, 26 maart 2007". Hierin werd ondermeer gesteld dat kosteninzicht en doelmatigheidsprikkels bij de uitvoerende eenheden ontbraken, waardoor klant-leverancier overleg veelal werd overheerst door bureaucratie.



verdere toename van 8% van de dienstencentra. Het proces van arbeids-specialisatie werd dus ondanks kritiek op de toegenomen complexiteit van de organisatie en onduidelijkheden in de bestuurlijke relaties verder door-gezet.

Wanneer operationele commandanten en de commandanten van de dienstencentra, in de aanloop naar een nieuwe plancyclus, niet tot overeenstemming konden komen bemiddelde de CDS en voorzag hij de bedrijfsplannen van zijn appreciatie. De bedrijfsplannen werden voorts, conform BBD 2006, onverkort aangeboden aan HDFC. Aldus werden de bedrijfsplannen van operationele commandanten en commandanten dienstencentra gedeconflicteerd door HDFC, en niet conform de AOD 2005 door de CDS. HDFC werd hierbij wel geacht gebruik te maken van de appreciatie van de CDS om tot een visie op de bedrijfsplannen te komen. Door de HDFC werden tenslotte aanwijzingen gegeven hoe de relatie tussen klant en leveranciers, in financiële termen, zou worden ingevuld.

De operationele commandanten en commandanten dienstencentra moesten op een steeds groter aantal terreinen tot overeenstemming zien te komen over de onderlinge dienstverlening binnen door de HDFC verstrekte financiële kaders. Dienstverleningsovereenkomsten kwamen daardoor steeds later in het jaar tot stand, veelal halverwege het uitvoeringsjaar. Voorts werd het uitonderhandelde resultaat van het overleg tussen Operationele commando's en dienstencentra veelal niet geaccepteerd door de bestuursstaf, zeker niet wanneer de optelsom van de ramingen het beschikbare budget voor exploitatie overschreed. HDFC kwam vervolgens tot zogeheten 'Besluitvormingsmemoranda' (BVM'n) voor knelpunten in de begroting. Dat betrof aangelegenheden waarin de raming van de commandanten dienstencentra op gespannen voet stond met de praktijk, zoals die door de operationele commandanten werd ervaren. Besluitvorming over de BVM'n in DB en PB leidde dan tot de aanwijzing van beleidsverantwoordelijken voor uitvoering van BVM-(bezuinigings)maatregelen en de vaststelling van de ontwerpbegroting, dit tot frustratie van zowel de dienstencentra als de operationele commando's.

Omdat operationele commandanten zich niet konden identificeren met een aan hen toegewezen exploitatiebudget werden door hen ook geen interne prioriteitsstelling overwogen. Zij waren immers gehouden aan een door de CDS afgegeven operationele opdracht te voldoen. Aldus hielden CDS, operationele commando's en dienstencentra elkaar in een houdgreep, waarbij de één de operationele opdrachten formuleerde, de ander geacht werd de opdrachten onverkort uit te voeren en de derde, op hoofdlijnen, het geld had om die opdrachten uit te voeren. Ook zou volgens een respondent onderling wantrouwen hebben bijgedragen aan het niet kunnen oplossen van deze structurele 'pad-stelling'. Zo werd gesteld<sup>169</sup>:

*“Dit heeft te maken met de cultuur van defensie; wij vertrouwen elkaar onvoldoende en zijn niet bereid de werkelijkheid te accepteren, om daarop keuzes te maken.”*

Ook klonk vanuit de DMO de stelling<sup>170</sup>:

*“Jongens, ik maak me niet meer druk om de hoogte van de materiele exploitatie. Het zijn mijn wapensystemen niet.”*

Verhoging van de exploitatiebudgetten was ook niet haalbaar, omdat dan de met het parlement overeengekomen investeringsquote niet zou worden gehaald. Zo stelden respondenten<sup>171</sup>:

*“De onwil te komen tot een meer realistische begroting heeft er jaren ingezeten binnen de bestuursstaf. We streefden naar een investeringsquote van 20%, wat hoger was dan daarvoor. Dat betekent, gegeven de grotere diversiteit aan instromende systemen dat je materiële exploitatie-reeks ook moet oplopen. Er was een aflopende reeks zodat je de problemen kon verwachten.”*

Illustratief was ook de kritiek van een 'jonge leider' op de werking van de 'L-constructie'<sup>172</sup>:

---

169 Bijlage 2. Implementatiefase A1. Citaat 467. Dienstencentra

170 Bijlage 2. Implementatiefase Ab. Citaat 470. Dienstencentra

171 Bijlage 2. Implementatie A1. Citaat 468/469. Dienstencentra

172 Bijlage 2. Implementatie Ab. Citaat 765. Jonge leider

*“De L-constructie werd een lange keten die meerdere keren moest worden doorlopen. Voordat beleid uiteindelijk bij plannen kwam was je gewoon een jaar verder. Er zat dus geen flexibiliteit in het systeem.”*

Naar het oordeel van de meeste respondenten was sprake van een vicieuze cirkel, waarbij allereerst door de bestuursstaf ééenzijdig zonder vooroverleg forse kortingen op het materiële exploitatie budget werden doorgevoerd, zonder zich te realiseren wat de effecten daarvan waren op de beschikbaarheid van wapensystemen en essentiële ondersteuning. Vervolgens bleken beoogde bezuinigingen niet haalbaar en werden plannen weer bijgesteld.

*Subconclusie.* In de beleidsevaluatie van de DBE uit 2007 werd vastgesteld dat destijds nog niet werd voldaan aan het uitgangspunt dat sprake zou moeten zijn van een integraal optredende bestuursstaf. Dit uitgangspunt bleek ook in de jaren tot 2011 niet houdbaar, gegeven het ontbreken van een cultuur tot samenwerking en integratie van de diverse onderdelen van de bestuursstaf. De volgende conclusie in het evaluatieverslag van 2007 lijkt in de jaren daarna niet aan waarde ingeboet te hebben<sup>173</sup>:

*“Nog steeds is de bestuursstaf een instituut, dat op enige afstand staat van de dagelijkse praktijk, waarin missie, werk en saamhorigheidsgevoel toch voornamelijk hun zin en betekenis hebben in kleinere organisatorische verbanden. In naam zijn deze organisatorische verbanden een bouwsteen van de bestuursstaf, maar in de praktijk identificeren burgermedewerkers zich met hun directie en militaire medewerkers [binnen de bestuursstaf] zich met het operationeel commando waar zij de volgende stap in hun loopbaan hopen te zetten.”*

In andere woorden kwamen diverse respondenten tot soortgelijke uitspraken<sup>174</sup>:

*“We hebben eigenlijk een tweedeling in de top van de organisatie gecreëerd. Het ene deel richtte zich op uitzendingen en de ander op bedrijfsvoering. Als het niet over uitzendingen ging was het geüniformeerde deel niet geïnteresseerd.”*

<sup>173</sup> DGF&C, ‘Tussen machten en tegenkrachten, Rapport bestuurlijke evaluatie Defensie’, 26 maart 2007

<sup>174</sup> Bijlage 2. Implementatiefase Aa. Citaat 372. Operationele Cdo's

Deze conclusie vormt ook een versterking van de opvatting dat binnen de bestuursstaf het militaire en civiele domein bij elkaar komen, waarbij de actoren ieder vanuit hun eigen opleidings- en ervaringsachtergrond knelpunten in de bedrijfsvoering adresseren, zonder dat daarbij gemeenschappelijke opvattingen ontstaan. In het bijzonder ontbeerde de nieuwe bestuursstaf een gemeenschappelijk referentiekader waarmee zowel bestuurders onderling als de uitvoerende onderdelen aan elkaar werden verbonden.

De CDS bevond zich in zijn rollen als *corporate operator* en *planner* altijd in het draaipunt van de besluitvorming, wiens functie veelal werd toegespitst op het maken van een afweging tussen besparingen op personele en materiële exploitatie voor de korte termijn tegen investeringen op de langere termijn. Een respondent verwoordde dit dilemma als volgt<sup>175</sup>:

*“Je kunt aan de plannenkant mooie plannen verzinnen, maar als dat in de uitvoering gaat wringen, dan heb je als CDS het probleem.”*

#### **BESTURING IN ENGE ZIN: PLANNING & CONTROL**

Bij de totstandkoming van het BPB-proces was de veronderstelling dat in de loop van de tijd inzicht zou ontstaan in de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en middelen. Voorts zouden bewindslieden op basis van dit proces in staat worden gesteld verantwoording af te leggen over de realisatie van de (operationele) doelstellingen, binnen gegeven kaders. Eerder had de ARK, in lijn met uitspraken van de defensieleiding zelf, aangegeven dat de verantwoording diende te zijn gebaseerd op verifieerbare data vanuit geautomatiseerde systemen. De invoering van ERP was in deze dan ook van groot belang. Teneinde inzicht te geven in de wijze waarop de prestatiesturing binnen Defensie gedurende de implementatiefase werd geconcretiseerd wordt hierna ingegaan op de stand van zaken van de invoering van ERP, kritiek van de zijde van de ARK op de verantwoording aan het parlement en tot slot ontwikkelingen rond de inzetbaarheid van de krijgsmacht in het bijzonder verbonden aan de beheersing van de materiële exploitatie.

---

<sup>175</sup> Bijlage 2. Implementatiefase A1. Citaat 193. Militaire top

*Invoering ERP.* Defensie ging, na vier jaar vooronderzoek en twee jaar na de invoering van het nieuwe besturingsmodel, in 2007 definitief over tot vaststelling van het functioneel ontwerp van het gekozen ERP-pakket SAP, ter voorbereiding op de implementatie – ook wel aangeduid als de migratie – bij de defensieonderdelen. Minister Middelkoop sprak in zijn nota ‘Wereldwijd dienstbaar’<sup>176</sup> over een krachttoer die tot in de haarvaten van de organisatie zou reiken<sup>177</sup>. Verder meldde hij<sup>178</sup> dat, op termijn “*producten en diensten tussen operationele commando’s en dienstencentra zouden worden verrekend, met het oog op de doelmatige bedrijfsvoering.*” Naar de stand van zaken op dat moment zou daar echter niet eerder dan 2013 sprake van zijn.

De Kamer werd, op haar uitdrukkelijk verzoek, voor het eerst op 3 oktober 2007<sup>179</sup> in de vorm van een presentatie geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het ERP-project. In de presentatie werd onder meer aangegeven dat de aanstelling van een aparte ERP-supervisor noodzakelijk was gebleken om onderlinge verschillen van inzicht in de top van de organisatie te beslechten. Zo werd gesteld dat<sup>180</sup>:

*“dit verandertraject grote invloed heeft op de bedrijfscultuur en raakt aan thema’s als herverdeling van invloed, autonomie en transparantie. Gebleken is dat een dergelijk traject niet gelijktijdig met andere reorganisaties ‘opgelopen’ kan worden en dat gerichte supervisie nodig is. Defensie heeft dan ook de planning enkele malen bijgesteld.”*

In aanvulling op de aanstelling van een ERP-supervisor werd later in januari 2008 nog besloten tot een aanpassing van het AOD 2005<sup>181</sup>, waarmee het nog enig overgebleven directoraat-generaal binnen het ministerie (Financiën & Control) werd omgevormd tot de hoofddirectie Financiën en Control onder gelijktijdige ontvlechting van de daarvan deel uitmakende directie Informatie en Organisatie (DIO). De directie DIO werd opgewaardeerd tot

176 Kamerstuk 31 243, nr. 1H, 18 sept 2007

177 Kamerstuk 31 243, nr. 1H, 18 sept 2007: 25

178 Kamerstuk 31 243, nr. 1H, 18 sept 2007: 28

179 SPEER-Presentatie VCD 3 okt 2007, bijlage A sheets 18, 19 en 20

180 Kamerstuk 31 200 X. Nr. 90, d.d. 8 feb 2008 inzake stvzkn SPEER

181 28 januari 2008/Nr. DIO/2007034398 Staatscourant 20 februari 2008, nr. 36 / pag. 11

hoofddirectie en kwam daarmee onder de directe aansturing van de SG. Hiermee zou ook de SG gaan optreden als directe opdrachtgever voor het ERP-project, vanuit de gedachte dat hiermee de noodzakelijke coördinatie tussen betrokken beleidsverantwoordelijken zou worden verbeterd<sup>182</sup>.

Tijdens een topconferentie in 2006 was besloten dat één geïntegreerde 'High Level Design' (HLD)-blauwdruk als startpunt voor detailontwerp en bouw moest worden ontwikkeld. Het ERP-pakket voor het personele functiegebied en het ten behoeve van de financiële en materieellogistieke sector te ontwerpen ERP-pakket dienden samen een geïntegreerd systeem te vormen.<sup>183</sup> In 2006 was de implementatie van het pakket 'Peoplesoft', ten behoeve van het personele domein, echter reeds zover gevorderd dat de integratie op een later tijdstip diende te worden gerealiseerd. Voorshands richtte de ERP-supervisor zich dan ook als opdrachtgever tot de beleidsverantwoordelijken voor het financiële, materieellogistieke, informatievoorziening en operationele domein; respectievelijk, HDF&C, D-DMO, HDIO en CDS/DAOG. Deze beleidsverantwoordelijken zouden optreden als opdrachtnemers en uitvoerders van het HLD. Besloten werd in het bijzonder:

*“Beleidsverantwoordelijken stellen vast of zij het High Level Design-traject geheel of deels gezamenlijk uitvoeren. De beleidsverantwoordelijken zorgen ervoor dat hun bijdragen integraal op elkaar afgestemd zijn. Er komt uiteindelijk dus maar één High Level Design wat door de beleidsverantwoordelijken wordt aangeboden aan de opdrachtgever.”*

Terwijl echter in formele zin nog geen overeenstemming bestond over één HLD voor ERP, waarbinnen zowel het personele, materieellogistieke als financiële domein aan elkaar zouden worden verbonden werd op 2 juni 2008 aan de Kamer gemeld<sup>184</sup> dat een ERP-module voor de financiële processen, aangeduid als 'FINAD', per 11 juni 2008 volledig zou zijn uitgerold en dat was gestart met de nazorgfase. Dit besluit vormde een illustratie van de behoefte van de defensieleiding als eerste het financiële beheer op orde te brengen gegeven de daarop door de ARK afgegeven bezwaren.

---

<sup>182</sup> Jaarverslag IGK 2006, d.d. april 2007

<sup>183</sup> Kamerstuk 31 460, nr. 1, d.d. 9 mei 2008

<sup>184</sup> Kamerstuk 31 460 X, nr. 2, d.d. 2 juni 2008 inzake stand van zaken SPEER

In plaats van in te gaan op de effecten van invoering van FINAD voor de invoering van prestatiesturing werd de Kamer vooral gewezen op de effecten van invoering van FINAD voor de kwaliteit van het gevoerde financiële beheer. Dat had namelijk vanwege het lopende bezwarenonderzoek van de ARK een hoge(re) prioriteit gekregen<sup>185</sup>. Meer in het bijzonder werd hieromtrent gesteld<sup>186</sup>

*“zo worden de procedures die een beter financieel beheer mogelijk maken in veel sterkere mate afdwingbaar en wordt toezicht verbeterd”<sup>187</sup>. FINAD is tevens absolute voorwaarde voor de uitrol van ERP in het matlog domein. Voorts kan het joint optreden worden ondersteund met een gemeenschappelijke keten die in de plaats komt van afzonderlijke aanvoerlijnen. Deze ondersteuning zal evenwel niet voor 2013 worden bereikt.”*

De totstandkoming van FINAD liet evenwel onverlet dat nog geen invulling kon worden gegeven aan de beoogde prestatiesturing en voorts nog geen sprake was van een ‘geïntegreerd’ ontwerp. Daarvoor was immers integratie met de operationele, materieel- en personeelslogistieke domeinen noodzakelijk. Nadat de financiële module FINAD inmiddels was ‘uitgerold’, bood de D-DMO, als beleidsverantwoordelijke voor de materieellogistieke processen, op 18 juli 2008 een ‘HLD Matlog’ aan aan de ERP-supervisor, CDS en SG.

Eén van de basisveronderstellingen voor het High-Level Design Matlog was dat uitvoering zou worden gegeven aan ‘wapensysteemmanagement’<sup>188</sup>. Omdat wapensysteemmanagement de materiële inzetbaarheid optimaliseert tegen de kosten, was kosteninzicht een voorwaarde voor het functioneren van dit concept. Aan die voorwaarde zou, gegeven de eerder besloten fasering van ERP, voor wat betreft het bevoorradingsdomein in 2013 en ten aanzien van inkoop en onderhoud pas na 2014 kunnen worden voldaan. In dit licht stelde D-DMO voor om het onderhoud van wapensystemen aan te sturen op basis van een uitgavenbudget en niet door middel van een door HDF&C voorgestelde hybride stelsel van kosten en uitgaven, dat pas na 2014 kon

<sup>185</sup> In een wetgevingsoverleg op 27 juni 2007 werd gesproken over het bezwarenonderzoek dat de ARK ging uitvoeren naar de voortgang van de implementatie van het financieel en materieelbeheer (Kmst 31 031 X, nr.2.)

<sup>186</sup> Speer/2008020619, d.d. 24 juni 2008

<sup>187</sup> Accentuering door auteur ter verduidelijking

<sup>188</sup> Beleidskader Aansturing Operationele Logistiek (BAOL), 2 november 2009: 16

worden geëffectueerd<sup>189</sup>. D-DMO pleitte er in dit kader ook voor om de DMO-onderhoudsbedrijven te migreren naar ERP als onderdeel van fase 1, dit in afwijking van het advies van de ERP-supervisor uit 2006. Hiermee zou naast het volledig ondersteunen van de bevoorrading met behulp van SAP in de eerste fase ook het onderhoud in SAP worden belegd. Hierdoor zou ook een door HDF&C bepleite<sup>190</sup> stapsgewijze invoering van prestatiesturing en bijbehorende prestatienormen haalbaar worden.

Hoewel de beleidsverantwoordelijken HDF&C, D-DMO, HDIO en CDS/DAOG waren opgeroepen te komen tot één High Level Design, kwamen in de verdere uitwerking van het ERP-ontwerp verschillen van inzicht naar voren. Ondanks de eerder door de ERP-supervisor gegeven opdracht prioriteit te geven aan de ondersteuning van *joint* optreden bij uitzendingen bleek dat de discussies daaromtrent door beleidsverantwoordelijken werden doorverwezen naar lopende discussies tussen CDS en de operationele commandanten over de organisatorische inrichting van de operationele logistiek en de vorming van een permanent gemeenschappelijk hoofdkwartier.

De doorwerking van het HLD Matlog werd duidelijk in het door de ERP-supervisor in maart 2009 aangeboden rapport 'Speer weer Spits update 2'<sup>191</sup>. Dit rapport vormde tevens de basis voor de rapportage aan de Kamer later die maand. Het in het HLD Matlog verwoordde voorstel tot scope uitbreiding van 'Speer weer Spits 1' door het opnemen van ERP-functionaliteit ten behoeve van de DMO-onderhoudsbedrijven in de eerste fase werd overgenomen. Het budget voor fase 1 voorzag evenwel niet in de migratie van deze aanvullende functionaliteit bij de DMO-onderhoudsbedrijven. De daadwerkelijke invoering van ERP bij DMO bleef dus buiten de scope. Voorgesteld werd een dergelijk besluit aan te houden en te heroverwegen tijdens een reeds in 2007 aangekondigde (tweede) tussenbalans in 2010.

In maart 2009 stelde de, inmiddels tweede, ERP-supervisor vast dat de fase 1 door capaciteits- en afstemmingsproblemen niet eerder dan medio 2014 kon worden afgerond. Met betrekking tot de conceptuele invulling van fase

189 Nota DMO, d.d. 18 juli 2008 inzake inrichting Matlog besturing 2013 (HLD Matlog): 11

190 Nota DMO, d.d. 18 juli 2008 inzake inrichting Matlog besturing 2013 (HLD Matlog): 20

191 Speer/2009008154, d.d. 16 maart 2009



2, alwaar ook de functionaliteit voor *joint* optreden in zou worden ontwikkeld, werd gesteld<sup>192</sup> dat *“thans alle High Level Designs afgerond zijn en alleen nog kleinere wijzigingen verwacht worden ten gevolge van heroverwegingen met betrekking tot het gebruik van DFPS-functionaliteit (=Defense Forces & Public Security- functionaliteit voor het materiaal- en het organisatiebeheer bij operationele eenheden, met name van belang bij joint oefeningen en inzet). De CDS is verantwoordelijk voor het initiëren van deze wijzigingen.”*<sup>193</sup> Een dergelijke stelling was opvallend, gegeven de besluitvorming in ‘Speer weer Spits 1’ van maart 2007, waarin destijds werd gesteld dat de implementatie van ERP zich primair op de ondersteuning van *joint* uitzendingen diende te richten. Daarbij werd in het bijzonder ook bedoeld op de toepassing van een ‘deployed server’ ten behoeve van SAP-ondersteuning tijdens inzet buiten Nederland.

De ERP-supervisor<sup>194</sup> riep in maart 2009 de beleidsverantwoordelijken op zich voor te bereiden op een discussie tijdens de tussenbalans in 2010. Hij nam, ondanks zijn rol als opdrachtgever, geen eigen positie in ten aanzien van genoemde verschillen van inzicht. Volgens de supervisor stonden de volgende aandachtspunten op de agenda: de afstemming tussen het financiële besturingsmodel en de HLD Matlog – waarmee andermaal duidelijk werd dat er geen sprake was van één geïntegreerd HLD<sup>195</sup> -, de integratie met het P-domein (Peoplesoft) en de vorming van het Permanent Gemeenschappelijk Hoofdkwartier (PGHK), als basis voor de inrichting van de operationeellogistieke processen. Duidelijk werd hiermee dat de invoering van het ERP op zichzelf niet had kunnen fungeren als katalysator voor proces- en gegevensstandaardisatie over alle functionele domeinen heen. Bovendien zou het operationeellogistieke domein als hekkensluiter optreden,

<sup>192</sup> Speer/2009008154, d.d. 16 maart 2009: 20

<sup>193</sup> DFPS functionaliteit betreft: Due to the specific nature of their missions and tasks, armed forces, police, and aid organizations need to be able to use a multilevel system architecture that allows for offline use to perform the following activities from the domestic base for operations and exercises: Flexibly plan and execute operations and exercises (planning, relocation of contingents, execution, redeployment of contingents); Trigger and control accompanying or subsequent business processes (such as purchase orders, maintenance tasks, budgeting); Automate/automatically trigger and execute subsequent processes, for example as a result of organizational changes or task organizations (bron: [http://help.sap.com/saphelp\\_erp60\\_sp/helpdata/en/38/5d3d277538477c8af6d60ba19fb26b/content.htm](http://help.sap.com/saphelp_erp60_sp/helpdata/en/38/5d3d277538477c8af6d60ba19fb26b/content.htm) )

<sup>194</sup> Speer/2009008154, d.d. 16 maart 2009

<sup>195</sup> Dus niet één HLD, zoals bepleit door de ERP-supervisor in 2007

in tegenstelling tot de in 2007 gegeven, en ook aan de Kamer gemelde, opdracht ondersteuning van *joint* optreden centraal te stellen in het ontwerp.

Gelet op vragen uit de Kamer over de besturing van het ERP-programma werd, ten behoeve van de aangekondigde tussenbalans 2010, op verzoek van SG een onderzoek naar de 'governance' van het ERP-programma gehouden door 'Het ERP expertise Centrum' (HEC). Het HEC stelde ondermeer het volgende vast:

- a. *"Op programma-organisatorisch niveau zijn na de besluitvorming in 2006 over de sturing van Speer aanzienlijke weeffouten gemaakt in de organisatieopzet voor de implementatie van Speer, met name in organisatie en scope van de transitie management organisatie bij DMO en is de governance daar op onvoldoende helder bepaald.*
- b. *De beleidsverantwoordelijken bij Defensie gedragen zich autonoom, en laten zich niet of maar heel moeilijk sturen. [Zoals in casu vanuit het opdrachtgeverschap (Speer) als het gaat om (strategisch en operationeel) majeure veranderingen ten aanzien van hun processen en organisatie]."*

Volgens het rapport was de implementatiebevoegdheid weggevloeid uit de directe scope van de ERP-supervisor. D-DMO zou, aldus het HEC, met de transitie management organisatie de feitelijke uitvoeringsverantwoordelijkheid hebben gekregen. Het advies van HEC was de integrale verantwoordelijkheid te beleggen bij de ERP-supervisor en het takenpakket van de transitie-manager DMO uit te breiden met de inrichting van klant-leverancier relaties met de Operationele commando's. Immers *"Daarin verandert meer dan alleen de informatievoorziening [maar ook de bedrijfsvoering]"*, aldus het advies.

Uit deze analyse kon worden afgeleid dat het, ondanks de aanstelling van een ERP-supervisor, niet mogelijk was gebleken de verschillende taken van beleidsverantwoordelijken met elkaar te integreren. Later volgde nog een zogeheten 'gateway-review' van het programma die bij de analyse van de stand van zaken tijdens de te houden tussenbalans zou worden betrokken.<sup>196</sup> Het *gate-review* team kwam tot een aantal aanbevelingen, waaronder:

---

<sup>196</sup> Gate-review. Strategische beoordeling versie 1.0 d.d. 25 mei 2010

*“Het op zo’n kort mogelijke termijn onderzoeken van de haalbaarheid en consequenties van een eventuele deployed oplossing [in het ERP-ontwerp].”*

Deze aanbeveling van het *gate-review*team bevestigde andermaal de eerdere bevinding dat de prioriteitstelling voor ondersteuning van een ‘joint’-inzet zoals voorgesteld door de ERP-supervisor in 2006 in de loop van het programma niet was geëffectueerd.

Het *gateway*-reviewteam plaatste geen verdere kanttekeningen bij de besturing van het programma, zij het dat werd aangedrongen op spoedige besluitvorming. Een overgang naar de lijnorganisatie lag na 2014, na afronding van de ontwerpactiviteiten, voor de hand. Met betrekking tot houding en gedrag stelde het team vast dat

*“het maken van keuzes niet altijd makkelijk werd gevonden binnen Defensie. Daarnaast gaf de gewoonte langjarig vooruit te plannen een zekere rigiditeit en maakte het streven naar ideale oplossingen het zoeken van scope-beperking niet vanzelfsprekend.”*

De situatie werd als ‘oranje/rood’ gecategoriseerd, hetgeen inhield dat een geslaagde implementatie onzeker was. Zoals later ook in het eindrapport van ERP werd gerapporteerd moesten, vanwege de grote complexiteit van het programma, zowel in 2006 als 2010 de *scope* en ambitie van het programma tot twee keer toe neerwaarts worden bijgesteld en het budget worden verhoogd. In zijn eindrapport zou de ERP-supervisor erkennen dat de beoogde standaardisatie en integratie van bedrijfsprocessen niet haalbaar waren gebleken doordat integrale zeggenschap over het programma, zeker in de aanvangsfase, ontbrak<sup>197</sup>.

*Verantwoording operationele gereedheid.* De ARK had in 2006 vastgesteld dat de maandrapportage (nog) niet geschikt was om een juist en volledig inzicht te leveren in de mate waarin de operationele doelstellingen uit de begroting

---

<sup>197</sup> Eindrapportage Programma SPEER, terugblik op de invoering van ERP bij Defensie, nov 2013, PBLQatie nr. 43, SDU uitgevers

werden gerealiseerd. In aansluiting daarop ontving de minister van Defensie op 20 november 2009 het, mede op zijn verzoek, uitgevoerde ARK-onderzoeksrapport 'Verantwoordings-informatie operationele gereedheid Defensie'<sup>198</sup>. De ARK kwam tot de volgende conclusies.

- a. *Het ministerie van Defensie heeft sinds ons vorige onderzoek veel (vaak goede) verbeterplannen gemaakt. De invoering van de plannen blijkt in de praktijk echter niet of nauwelijks tot verbeteringen te leiden.*
- b. *De door het departement in 2006 geformuleerde doelstelling: «het oordeel van de operationele commandant is gebaseerd op harde controleerbare cijfers die daarbij ondersteund wordt door informatiesystemen op personeel-, materieellogistiek, financieel en operationeel gebied» was eind 2008 nog niet gerealiseerd.*
- c. *De door het departement eveneens in 2006 geformuleerde doelstelling: «de regering moet erop kunnen rekenen dat Defensie kan leveren wat is aangegeven in de planning en op basis van meldingen in de maandrapportages, waarbij die informatie op orde is en in harde cijfers te meten is» was eind 2008 nog niet gerealiseerd.*
- d. *Het ministerie van Defensie heeft aan het doorvoeren van die verbeteringen een lage prioriteit gegeven door capaciteitsproblemen.*

Volgens de ARK werden de resultaten verklaard door de combinatie van complexiteit, prioriteitstelling en de wijze van aansturing. Hierdoor was de informatievoorziening aan de minister over operationele gereedheid gedurende 2008 nog steeds onvoldoende betrouwbaar. Het ministerie stak, aldus de ARK, veel energie in plannen voor verbeteringen. De uitvoering daarvan liet evenwel te wensen over. Gezien het belang dat het ministerie van Defensie hecht aan informatievoorziening in het algemeen en aan de maandrapportage in het bijzonder, verdiende het verbeteren ervan volgens de ARK systematisch aandacht en een hogere prioriteit.

De ARK ging in haar rapport ook in op de eerdere kritiek dat de maandrapportage mogelijk een te beperkte bron van informatie zou zijn, naast de vele

---

<sup>198</sup> Kamerstuk 32 248, nr. 1, d.d. 10 december 2009 inzake ARK-rapport 'Verantwoordings info operationele gereedheid Defensie'

overige rapportages die de minister ontving. De ARK stelde vast dat er in de afgelopen jaren geen gebruik was gemaakt van uitzonderingsrapportages van (lagere) commandanten. Voorts meende de ARK dat het de CDS alles aan zou zijn gelegen in de maandrapportage eventuele aanvullende informatie te verwerken die van invloed zou zijn op de status van de gereedstelling of inzetbaarheid van de eenheden. In dit licht was in de ogen van de ARK de maandrapportage nog steeds de belangrijkste bron van informatie voor de minister.

Volgens de ARK was de CDS zich ervan bewust dat het wegwerken van de tekortkomingen achterbleef bij de plannen. Dat bleek, aldus de ARK, uit de voortgangsrapportage waarin hij verslag deed over de voortgang van het verbeterproces in de afgelopen vijftien maanden. Als oorzaak voor het ontbreken van voldoende voortgang noemde de CDS de grote (interne en externe) complexiteit, samenhang en afhankelijkheden. Hierdoor was een betrouwbare planning voor de realisatie van deelprojecten naar de mening van de CDS niet mogelijk. De ARK wees verder op de kwaliteit van de zogeheten 'covernota' die door DGF&C werd opgesteld en waarin deze tot een aggregatie kwam van de in de maandrapportage genoemde feiten en knelpunten. Volgens de ARK zou de nota onvoldoende toekomstgericht zijn en werd onvoldoende aandacht geschonken aan eventuele risico's. De relevantie van bepaalde informatie was soms onduidelijk en niet alle belangrijke informatie uit de maandrapportage kwam in de covernota terug. Het gevolg was, aldus de ARK, dat de minister zich op basis van de covernota's geen actueel beeld kon vormen van de ernst van de eventuele problemen, van de getroffen maatregelen, de daarvan te verwachten effecten, van de voortgang en van de risico's.

Uit het ARK-onderzoek bleek verder dat de commandanten van vijf van de acht in het onderzoek betrokken operationeel inzetbare eenheden van mening waren dat de gevraagde managementinformatie voor de maandrapportages onvoldoende inzicht bood in de mate waarin zij in staat waren hun organieke taken naar behoren uit te voeren. Ditzelfde gold voor alle vier in het onderzoek betrokken onderdelen van het CDC en de DMO. Hoewel de aanwijzing management control 2008 voorschreef dat eenheden zich, voor wat betreft de maandrapportages, dienden te verantwoorden over de inzetbaarheid op basis van hun organieke taken, was dit aldus de ARK niet

de praktijk. Zes van de acht onderzochte eenheden verantwoordden zich in de praktijk op basis van de feitelijk uit te voeren taken in plaats van de organieke taken. Over het algemeen stelden deze feitelijk opgedragen taken in vreedstijd veel minder zware eisen aan de gereedheid dan de organieke taken zoals die in gereedstellingsplan van Defensie waren opgenomen. Dit belangrijke verschil bleef onopgemerkt in de bestuursstaf, door zowel de CDS als HDF&C, omdat er, aldus de ARK, geen inhoudelijke controle plaatsvond van de betrouwbaarheid van de door eenheden ingezonden gegevens ten behoeve van de maandrapportages. Uit het onderzoek bleek aldus dat al bij de eenheden de normen voor het opstellen van de maandrapportages, op basis van de aanwijzing management control, werden verlaagd. In de lijn naar boven werd dit niet altijd gecorrigeerd. Dit euvel werkte ook door in de kwaliteit van het jaarverslag.

In zijn reactie op het ARK-rapport gaf de minister aan dat hij de door de Algemene Rekenkamer geschetste conclusies grotendeels herkende. Hij was het eens met de conclusie dat de uitvoering van de verbeterplannen niet haalbaar was gebleken, in het bijzonder voor wat betreft het waarborgen van de betrouwbaarheid van de informatie die afkomstig was uit de diverse administraties. De minister gaf aan dat de uitkomsten van het bezwaaronderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2007 deels aanleiding waren geweest voor het maken van keuzes in de administraties die hij als eerste op orde zou brengen. Uit dit bezwaaronderzoek kwam volgens de minister naar voren dat het verstandig was om eerst het financieel beheer en later het materieel beheer op orde te brengen, waardoor de verantwoording over operationele resultaten onderbelicht bleef.

De minister was er overigens van overtuigd dat hij zich op basis van de informatie over de operationele gereedheid die hem ter beschikking stond, nog steeds een toereikend beeld kon vormen over de mate van inzetbaarheid van de eenheden. De minister gaf aan dat hij niet alleen hechtte aan cijfers uit diverse administraties, maar ook aan het oordeel van de commandanten. Een commandant was naar zijn mening in staat een oordeel te geven over de status van zijn eenheid in relatie tot de opgedragen taken, de actualiteit rondom operaties en de inzet van zijn eenheid. Deze stelling sloot ook aan

op het gestelde in een CDS-nota 'normatiek operationele gereedheid'<sup>199</sup>. De CDS geeft hierin expliciet aan dat:

*“De status van een eenheid – operationeel gereed of niet – wordt bepaald door de eenheidscommandant en vastgesteld door de commandant van het betreffende operationeel commando, die hierover rapporteert aan CDS.”*

In de nota erkende de CDS bovendien, conform zijn visie uit 2005, dat per OPCO verschillen in de meetsystematiek voor kunnen komen gelet op het specifieke karakter van het operationele optreden.

De minister deelde de conclusie dat de covernota voor verbetering vatbaar was. De minister zou zich verder inzetten om de samenhang en aansluiting tussen de begroting, de maandrapportages en het jaarverslag te verbeteren. Om de betrouwbaarheid van de in de maandrapportage opgenomen niet-financiële informatie te verhogen zou de control-functie worden aangescherpt.

Enerzijds hechtte de minister dus aan het professionele oordeel van de militaire commandanten, maar anderzijds wenste hij toch ook het toezicht op deze oordeelsvorming te versterken door hierin een taak te geven aan de controllersorganisatie [van HDF&C]. Dit veronderstelde dat de controllersorganisatie zich niet alleen op cijfers en administratie, maar ook op andere, niet kwantificeerbare, militaire informatie zou moeten gaan richten. Uit de reactie van de minister kon overigens niet worden afgeleid, welke instantie nu ten aanzien van de vaststelling van de mate waarin commandanten tegemoet kwamen aan geformuleerde doelstellingen het laatste woord zou hebben; de controller of de operationele commandant.

*Knelpunten inzake beheersing van de materiele exploitatie.* Begin 2010 werd door DMO een verplichtingenpauze afgekondigd. Stasdef informeerde de Kamer hierover op 9 Maart 2010<sup>200</sup>. Volgens Stasdef bleek het door de hoogte van de verplichtingenstand voor 2010, in combinatie met de bewust vertraagde betaling van rekeningen over 2009, niet meer mogelijk nieuwe

---

<sup>199</sup> Nota CDS 2010004200, d.d. 31 maart 2010

<sup>200</sup> Brief BS/2010007635, 9 Maart 2010

behoeftestellingen direct te honoreren. De pauze moest bijdragen tot het realiseren van een evenwichtig exploitatiebeeld en gaf ruimte voor een herschikking van aankomende verplichtingen. Stasdef benadrukte dat de operationele inzet niet in het geding was en dat van een investeringsstop geen sprake was.

Op 1 April 2010 volgde echter nog een rapportage aan de Kamer inzake de inzetbaarheid van de helikopters<sup>201</sup>. Stasdef erkende dat de operationele inzetbaarheid van de helikoptervloot, met uitzondering van de de AB412 reddingshelikopter en de Alouette III voor (beperkt) personeelstransport onvoldoende was. Als oorzaken werden genoemd slijtage als gevolg van veroudering door optreden onder zware omstandigheden en het diensten-gevolge moeten uitvoeren van extra onderhoud, alsmede een structureel gebrek aan reservedelen en ervaren personeel. Voorts werd gewezen op voor de Nederlandse luchtmacht ongunstige onderhoudscontracten, aangezien leveranciers een sterke onderhandelingspositie zouden hebben. Door het gebrek aan inzetbare helikopters werd ook de opbouw van voldoende geoefendheid en inzetbaarheid van technisch personeel en vliegtuigbemanningen vertraagd. Alhoewel in 2009 reeds extra onderdelen waren besteld, werden aanvullende bestellingen in 2010 aangehouden vanwege de ingestelde verplichtingenpauze. Hierdoor zou de operationele inzetbaarheid, als gevolg van materieeltekorten, nog verder teruglopen. De inzet in Afghanistan zou evenwel gewaarborgd blijven. De staatssecretaris van Defensie sloot af met de stelling dat Defensie hoge prioriteit gaf aan de verbetering van de inzetbaarheid.

Op 22 April 2010 volgde nog een rapportage van de staatssecretaris van Defensie over genomen maatregelen naar aanleiding van de verplichtingenpauze. Gesproken werd in dezen van *“problemen met het exploitatiebudget”*. Er werd, aldus Stasdef, hard gewerkt aan oplossingen voor het exploitatiebudget van DMO, zonder dat *“er sprake is van nadelige gevolgen voor de operationele inzet tijdens uitzendingen”*. Impliciet gaf de staatssecretaris daarmee aan de vereiste inzetbaarheid in Nederland wel onder druk kwam te staan. Hij meldde verder dat er besparingen op de exploitatie van

---

201 Brief BS/2010011630, d.d. 1 april 2010



bepaalde kostensoorten zouden worden doorgevoerd en dat er voorts gelden van het investeringsbudget zouden worden doorgeschoven naar het exploitatiebudget en geplande uitgaven voor 2010 zouden worden doorgeschoven naar 2011. Tot slot gaf hij aan dat de materiële tekorten pas op de langere termijn konden worden opgeheven.

De problematiek naar aanleiding van de beheersing van de materiële exploitatie was inmiddels ook voelbaar op de werkvloer en daarmee bij ieder lid van de organisatie. De IGK verwoordde de gevoelens van het defensiepersoneel in zijn jaarverslag 2010<sup>202</sup> met de welsprekende titel: *De trots verdwenen*. Hij stelde onder meer:

*“Het jaar 2010 is voor veel medewerkers van defensie het jaar waarin zij hard zijn geconfronteerd met bezuinigingsmaatregelen. In het begin van het jaar maakte de financiële situatie het noodzakelijk dat een pas op de plaats werd gemaakt. Na het sluiten van het Regeerakkoord kwam daar een omvangrijke, structurele inkrimping van het budget overheen. Dat heeft geleid tot grote zorgen bij het personeel en ook tot veel frustratie. In sommige gevallen was een optimale beroepsuitoefening immers niet meer mogelijk, omdat oefeningen werden geannuleerd, onderhoud niet meer kon worden uitgevoerd en reservedelen ontbraken. In de loop van het jaar werd zelfs duidelijk dat het gevoel van trots dat velen hadden tijdens de grootschalige operationele inzet van onze krijgsmacht in de periode van 2006 tot en met 2009, was verdwenen. De loyaliteit, betrokkenheid en inzet van het personeel is nog steeds bewonderenswaardig, maar tijdens de werkbezoeken werd ik toch geconfronteerd met een afnemend vertrouwen in Defensie als werkgever. Het is van groot belang dat dit vertrouwen in de komende jaren wordt hersteld en dat het personeel weer perspectieven ziet. De besturing van Defensie wordt gekenmerkt door een toegenomen complexiteit. Steeds meer ondersteunende diensten zijn centraal belegd en dat betekent dat intensief overleg nodig is tussen vertegenwoordigers van verschillende defensieonderdelen. Commandanten voelen zich integraal verantwoordelijk en worden daarop door hun personeel*

---

202 IGK jaarverslag 2010, d.d. 18 mei 2011

*aangesproken. Ze zijn echter op veel terreinen afhankelijk van besluitvorming door derden.*<sup>203</sup>”

Door zowel Tweede Kamer als civiele top werd de CDS als hoofdverantwoordelijke aangewezen voor de (gebrekkige) aansturing van de ‘exploitatie’, die uiteindelijk zelfs leidde tot een verminderde inzetbaarheid van de wapensystemen en de uitvoering van de missie in Afghanistan onder druk zette. Door zowel de militaire top als de operationele commando’s werd evenwel het gebrek aan *incentives* tot doelmatig handelen, de ‘doorgezakte matrix’ en de gelijkschakeling van operatiën en logistieke ondersteuning genoemd.

*Subconclusie.* In de jaren nadat de reorganisatie was doorgevoerd bleek dedefensieleiding niet in staat overeenstemming te bereiken over een adequaat systeem voor prestatiesturing. In de verdere uitwerking van de beoogde prestatiesturing bleven verschillen van inzicht bestaan die betrekking hadden op de keuze tussen een vooral kwalitatieve of juist kwantitatieve grondslag voor meting van resultaten en daaraan verbonden activiteiten en kosten. Met name stonden de lijnverantwoordelijken een kwalitatieve benadering voor en meende beleidsverantwoordelijken dat alleen een kwantitatieve benadering volstond.

Het BPB-proces werd door alle actoren gezien als kernproces binnen de bestuursstaf waarmee beleidsinitiatieven van alle beleidsverantwoordelijken binnen de bestuursstaf aan elkaar moesten worden verbonden, terwijl deze bovendien moesten worden getoetst op hun effecten voor de beoogde operationele resultaten. Doordat geen eenduidige opvattingen bestonden over de te behalen operationele resultaten en de CDS door allerlei oorzaken onvoldoende tegemoet kwam aan zijn rol als *corporate operator* ontbrak de basis voor een geïnformeerde dialoog tussen de bestuursstaf en de uitvoeringsverantwoordelijken.

## CONCLUSIE

In de vanaf 2006 gevoerde discussie over de nadere concretisering van de aansturing van de operationele commando’s door de CDS wensten beiden

---

<sup>203</sup> Accentuering door auteur ter verduidelijking

een nadrukkelijke scheiding tussen de voorbereiding van de inzet enerzijds en de gereedstelling anderzijds aan te houden. De conclusie van nagenoeg alle respondenten binnen de militaire top en de operationele commandanten was dat er geen nadrukkelijke aanpassingen in het operationele proces behoeften te worden doorgevoerd om de door de commissie Franssen bepleitte versterking van de operationele samenwerking te bewerkstelligen. Daarmee bleven de operationele commando's feitelijk nog steeds zowel inhoudelijk als met betrekking tot allocatievraagstukken verantwoordelijk voor de operationele prestaties in hun domein. Het primaire proces, het operationeel gereedstellen van eenheden, was in belangrijke mate synoniem aan het opleidings- en trainingsproces. Daar waar op het vlak van materiële gereedheid reeds concessies waren gedaan in de mate waarin de operationele commandanten zelf in staat waren prioriteiten dienaangaande te stellen, bleek uit de diverse reacties dat de operationele commandanten op het vlak van opleidingen en training geen verdere afkalving van hun positie accepteerden, gelet op het inherent militaire en krijgsmachtdeelspecifieke karakter daarvan. Vanuit de civiele top kon slechts, gevoed door opvattingen in de Kamer, worden aangedrongen op nader onderzoek. De civiele top zelf was evenwel niet toegerust hieromtrent een geïnformeerde discussie te voeren.

Zo verdampte ook de discussie rond de oprichting van een gemeenschappelijk hoofdkwartier, mede gevoed door een toenemend begrip – mogelijk verbonden aan de goede operationele prestaties bij uitzendingen – van de eigenheid van gereedstelling en instandhouding bij de krijgsmachtdelen. Tegen deze achtergrond is het verklaarbaar dat begrippen als ‘joint’ en ‘operationeellogistieke samenwerking’ binnen het militaire domein geen bijzondere invulling kregen, ondanks de vooral politieke druk om verdere stappen te nemen op weg naar verdere synergie en operationele integratie. De algemene opvatting was wel dat de daadwerkelijke inzet in Afghanistan had bijgedragen aan een betere verstandhouding maar niet tot verdere operationele integratie. Zo stelde een respondent<sup>204</sup>:

*“we[zijn] tactisch en operationeel gezien dingen echt anders [gaan] doen, want de krijgsmachtdelen weten elkaar beter te vinden, maar dat is niet de*

---

204 Bijlage 2. Implementatie B1. Citaat 161. Militaire top

*winst van een beter besturingsmodel. Dat is de winst van de missie in Uruzgan.”*

Binnen zowel de militaire top als bij de operationele commandanten bestond de overtuiging dat verdere intensivering van de samenwerking niet noodzakelijk was, waardoor werd teruggegrepen op de oude relaties van voor 2005. Het opvoeren van de budgettaire druk en het algemene streven schaalvoordelen hadden als onbedoeld effect dat door de operationele commandanten de nadruk werd gelegd op het specifieke karakter van het krijgsmachtdeeloptreden.

Bij de concretisering van prestatiesturing stond de militaire wereld tegenover de civiele wereld. De militairen meenden dat in ieder systeem het professionele oordeel van de operationele commandant, niet zijnde de CDS, centraal zou moeten staan, terwijl de civiele wereld een bedrijfskundige aanpak voorstond, waarmee door invoering van ERP het professionele oordeel kon worden geverifieerd met harde controleerbare data. Gedurende de onderzoeksperiode behielden de operationele commando's het laatste woord voor wat betreft de operationele gereedheid van hun eenheden. Tussen de militaire top en operationele commandanten bestond hieromtrent ook geen verschil van inzicht.

De discrepantie in opvattingen tussen de civiele top en het militaire domein leidde ook tot het onvermogen binnen de bestuursstaf tot één hoofdontwerp voor invoering van ERP, zowel voor het personele, (operationeel)logistieke als financiële domein, te komen. Ook resulteerde de aansturing van de uitvoering vanuit verschillende functionele domeinen, in combinatie met de harde, systeemtechnische, kredietbewaking die vanaf 2008 was ingebed in FINAD, in het ontbreken van flexibiliteit in het allocatieproces.

Bovenstaande uitspraken leveren het, door nagenoeg alle respondenten erkende, beeld op dat de operationele commando's gezichtsbepalend waren gebleven voor het militaire product. Voorts werd op alle niveau's erkend dat de complexiteit van de organisatie te veel was toegenomen, waarbij actoren door gebrek aan richting en integratie terugvielen in hun oude rol met als resultante dat de implementatie van het besturingsmodel stagneerde. Ondanks de steeds openlijker uitgesproken kritiek op het besturingsmodel

## BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014

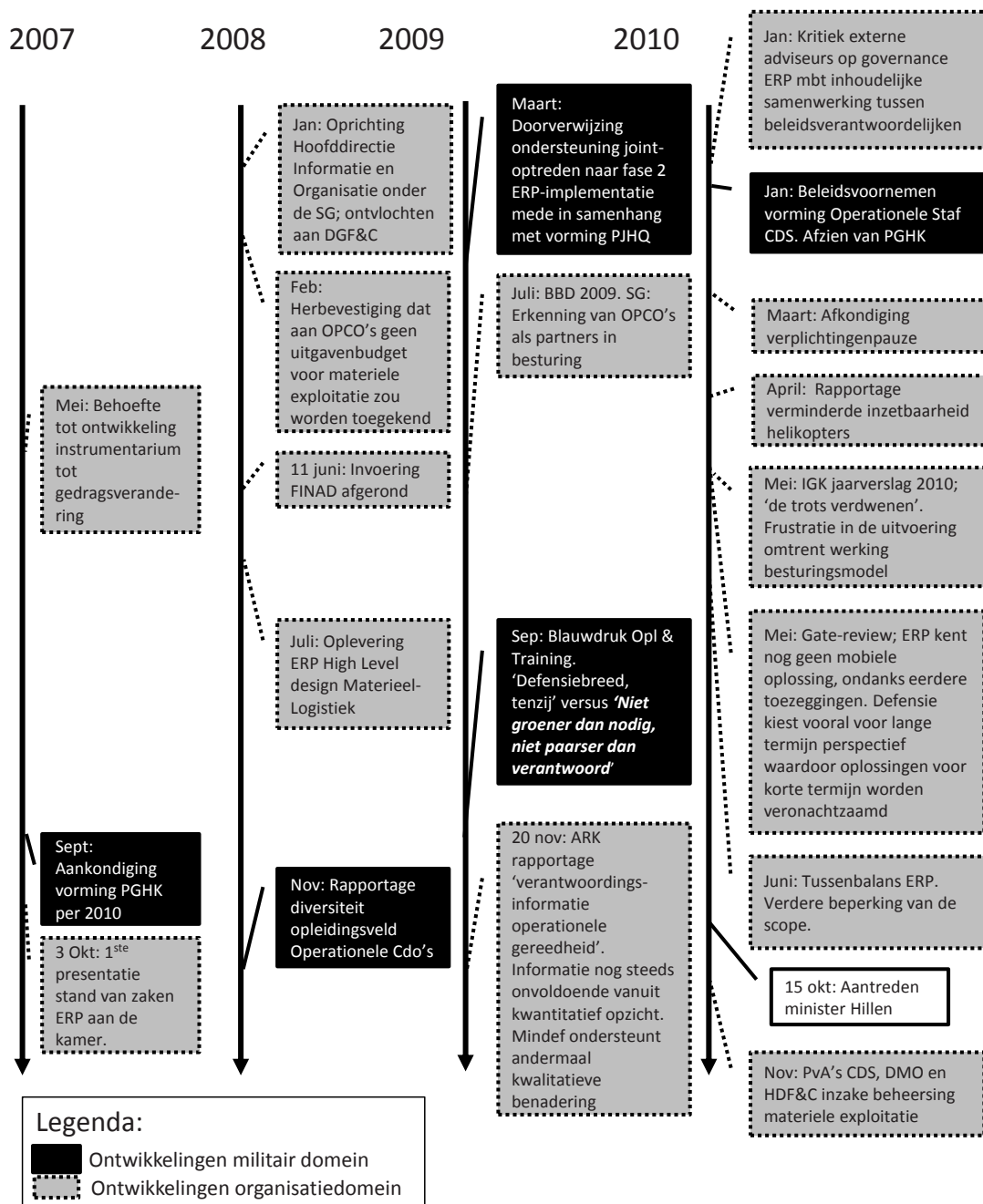
bleven aanpassingen in de onderlinge bestuurlijke verhoudingen onbespreekbaar. Kennelijk was een nieuwe crisis nodig om noodzakelijke aanpassingen door te voeren. Zo stelde een bestuurder<sup>205</sup>:

*“Mijn ervaring is dat een overheid wel externe druk nodig heeft om te veranderen. Er zijn weinig ambtelijke organisaties zelf die zeggen ‘dat gaan we eens anders doen’.”*

---

205 Bijlage 2. Implementatiefase Aa. Citaat 55. Civiele top

## Tijdslijn en gebeurtenissen 2007-2010



### IMPLEMENTATIEFASE OP HOOFDLIJNEN

**BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

## 6. HET VERANDERINGSPROCES: DOORONTWIKKELING

Begin 2010 kwam bij de defensietop een aantal ontwikkelingen samen dat relevant was voor de besturing van de organisatie. Zo werd de organisatie geconfronteerd met tekortkomingen in de gereedheid en geoefendheid van materieel en eenheden. De organisatie moest alle zeilen bijzetten om de missie in Afghanistan niet in gevaar te brengen. Voorts moest de defensieleiding zich voorbereiden op een tussenbalans ERP waarin knopen moesten worden doorgehakt over de verdere implementatie van het ERP-softwarepakket. Duidelijk werd dat aanpassing van het besturingsmodel Kamp noodzakelijk werd. In deze doorontwikkelingsfase gaan we als eerste nader in op de gevoerde discussies in de aanloop naar de beleidsbrief van minister Hillen van 8 april 2011 waarin hij een nieuw besturingsmodel aankondigde. Voorts keren we terug naar de thema's uit tabel 6 hoofdstuk 3, zijnde de door de defensieleiding vastgestelde structuurmaatregelen, de effecten daarvan op de kennis- en subcultuurontwikkeling van actoren en tot slot de besturing van de organisatie in termen van Planning & Control.

### DE AANLOOP NAAR DE BELEIDSBRIEF

Nog voor de komst van minister Hillen (15 oktober 2010) was de eerste uitdaging van de defensieorganisatie de beheersing van de materiële exploitatie in goede banen te leiden, aangezien die ook direct verbonden was aan de realisatie van de vastgestelde algemene gereedstellingsopdrachten. De tweede uitdaging was richting te geven aan de verdere invoering van het



ERP-pakket. Besluitvorming ten aanzien van deze onderwerpen vormde voorts de opmaat voor discussies over de bestaande bestuurlijke opvattingen, met name die binnen het civiele en militaire domein.

### **Beheersing materiële exploitatie**

De problematiek rond de beheersing van de materiële exploitatie leidde onder meer tot een nota van de CDS waarin herstelacties voor de korte en langere termijn werden voorgesteld<sup>206</sup>. Deze nota werd op 12 juli 2010 geaccordeerd in het Departementaal Beraad.

Op 8 november 2010 werden de Plannen van Aanpak<sup>207</sup> (PvA) van CDS, DMO en HDF&C ter uitvoering van de nota van CDS voorgelegd aan het DB en aldaar op hoofdlijnen geaccordeerd<sup>208</sup>. Volgens de oplegnota hadden de PvA's tot doel *“om activiteiten en daaraan gekoppelde middelen te normeren en in algemene zin de materiële exploitatie binnen meerjarige kaders te brengen en te houden.”* Vijf jaar na invoering van het nieuwe besturingsmodel was deze normering dus nog onvoldoende uitgewerkt. Aangegeven werd verder in de oplegnota dat inmiddels ook overeenstemming was bereikt over een herziening van de BPB-procedure<sup>209</sup> die betrekking had op de toewijzing van uitgavenbudgetten aan de operationele commando's. In het bijzonder zouden uitgavenbudgetten worden vastgesteld voor 'het gebruiken' en 'het hebben' van hoofdwapensystemen, die respectievelijk aan de OPCO's en de onderhoudsbedrijven van de DMO zouden worden toegewezen. Op hoofdlijnen betrof dit een onderscheid naar activiteiten die samenhangen met de gereedstelling en inzet enerzijds en de uitvoering van hoger (niet-operationeel) onderhoud anderzijds.

Binnen de bestuursstaf waren CDS, DMO en HDF&C actienemers en zou, aldus de nota, de DAOG conform het trechtermodel de *primus inter pares* zijn naar en van de OPCO's bij de uitwerking en afstemming van de acties. De resultaten zouden naar verwachting op zijn vroegst kunnen worden

---

<sup>206</sup> CDS nota 2010020044, 6 juli 2010

<sup>207</sup> Oplegnota PvA's beheersing Matex, BS2010036084, d.d. 25 okt 2010

<sup>208</sup> DB101108, Verslag DB-beraad 8 november 2010

<sup>209</sup> Verslag DB, 4 oktober 2010

verwerkt in het Defensie Exploitatieplan<sup>210</sup> voor 2012, door ontwerp van een daarvan deel uitmakend Defensie Exploitatie Plan-Wapensystemen - of DEPW. Dit plan zou dan met ingang van 2013 deel vormen van de reguliere BPB-cyclus, waarbij in de loop van de jaren een steeds verdere verfijning zou plaatsvinden. Met nadruk werd gesteld dat initieel ook '80%-oplossingen' werden voorgestaan. Daar waar mogelijk zou de systematiek ook worden ingevoerd voor de materiële middelen die door het CDC werden verzorgd.

Voor de CDS gold als belangrijkste aandachtspunt om, zo werd gesteld in de betrokken nota's, '*in samenwerking met de OPCO's*' de operationele activiteiten helder te normeren, zodat de operationele doelstellingen konden worden behaald. Voorts zou de CDS '*in samenwerking met de OPCO's*' de middelen normeren om de noodzakelijke operationele activiteiten uit te voeren. In de nota werd gesteld:

*"De relatie met de OPCO's is voor de DS/DAOG erg belangrijk. Door hen te betrekken bij het verbetertraject wordt inzicht verkregen en zekerheden in gebouwd. De OPCO's zullen daarom onder leiding van de DAOG en met assistentie van DMO en CDC het normenkader voor het activiteitenbudget 'gebruiken' per wapensysteem of operationele activiteit uitwerken."*

DMO werd belast met het '*in overleg met de OPCO's*' definiëren van de aan het beoogde gebruik verbonden onderhoudsactiviteiten en het daarbij behorende uitgavenbudget. Voorts diende de DMO hierbij inzicht te verschaffen in de levensduurkosten van wapensystemen, zodat ook voor de langere termijn financiële kaders zouden worden vastgesteld. Opvallend was het actiepoint dat de DMO '*met instemming van de OPCO's moest bepalen hoe en waar de scheiding moest worden gelegd tussen activiteitenbudgetten voor het hebben en gebruiken van systemen*'.<sup>211</sup> Kennelijk was de bestuursstaf onvoldoende toegerust een dergelijke discussie te voeren. Voorts illustreren de citaten (in '*italics*') de centrale rol die aan de OPCO's werden toegekend in het oplossen van de problematiek.

---

<sup>210</sup> Onderdeel van het Defensieplan

<sup>211</sup> PvA DMO bij oplegnota BS2010036084, d.d. 2 nov 2010: 10

Respondenten van de in 2012 en 2013 gehouden interviews stelden allen met instemming vast dat de DAOG in 2010 de haar volgens het besturingsmodel toekomstige (trechter)rol ging vervullen. Daarbij kwam echter ook naar voren dat binnen de bestuursstaf in de daaraan voorafgaande jaren onvoldoende kennis was opgebouwd om op korte termijn de actiepunten te kunnen adresseren zonder hierin de OPCO's (en de DMO) te betrekken. In dezen trad de DAOG eerder op als coördinator dan als integrator of 'commandant'. Zo stelden respondenten vanuit OPCO's en de dienstencentra:

*“Er werd [met de OPCO's en DMO] extra matex<sup>212</sup>-overleg opgestart vanaf 2010 omdat de besluitvorming op het Plein te weinig inzicht en kennis van zaken meebracht om het integrale plaatje neer te leggen<sup>213</sup>”.*

Voorts bleek dat in 2012 vooral een kwantitatieve benadering centraal stond om het gewenste kosteninzicht op te bouwen. Daarbij kwam ook naar voren dat de optelsom van alle gereedstellings- en instandhoudingsactiviteiten niet verenigbaar zou zijn met het beoogde exploitatiebudget, waardoor tekorten moesten worden gecompenseerd vanuit het investeringsvolume. Derhalve zou in de jaren daarna nog overleg op inhoudelijke/kwalitatieve gronden moeten worden gevoerd om voorgenomen oefenprogramma's en de daaraan verbonden materiële inzetbaarheid bij te stellen. Zo werd gesteld<sup>214</sup>:

*“Vanaf 2010 zijn we begonnen samen met DMO en de OPCO's de normering kwantitatief in te vullen. In 2013 gaan we die kwalitatief invullen.”*

Bij het maken van kwalitatieve afwegingen deed zich eenzelfde uitdaging voor als bij de opstelling van krijgsmachtdeelspecifieke behoeftestellingen, namelijk de ontwikkeling van gemeenschappelijke operationeellogistieke doctrines en concepten. Pas nadat dergelijke doctrines waren ontwikkeld zou sprake kunnen zijn van een defensiebrede normering van krijgsmachtdeelspecifieke opdrachten en een daaraan verbonden concretisering van prestatiesturing.

---

212 Matex = Materiële exploitatie

213 Bijlage 2. Implementatiefase Aa. Citaat 616. Dienstencentra

214 Bijlage 2. Implementatiefase Ab. Citaat 173. Militaire top.

Een andere indeling en gebruik van FINAD was een randvoorwaarde om het project te laten slagen. In tegenstelling tot de gebruikelijke organisatorische indeling, diende de financiële administratie ook te zijn gericht op de allocatie aan wapensystemen. HDF&C diende dit actiepunt voor zijn rekening te nemen. Hieraan verbonden was ook de ontwikkeling van een ramingsmodel voor budgettaire kaders van uitgaven en activiteiten, verbonden aan ‘het hebben’ en ‘gebruiken’ van eenheden en wapensystemen en voorts rapportageformats die door FINAD konden worden gegenereerd. Hierbij hanteerde HDF&C de volgende uitgangspunten<sup>215</sup>.

- a. De administratie diende aan te sluiten op de begrotingsindeling in ‘hoofdstuk X’ van de rijksbegroting; in casu een indeling op beleidsartikelen c.q. defensie-onderdelen.
- b. Defensie stuurt op uitgaven, niet op kosten.
- c. FINAD ondersteunt geen productadministraties - waarmee werd bedoeld op wapensysteemmanagement - maar alleen financiële processen.
- d. Er vindt geen onderlinge verrekening plaats van uitgaven of kosten.

Duidelijk werd hiermee dat bij het ontwerp van FINAD nog geen rekening was gehouden met de verwerking van gegevens uit product/wapensysteem-administraties. De activiteiten rond de beheersing van de materiële exploitatie legden daarmee, vijf jaar na invoering van het nieuwe besturingsmodel, een goede basis voor de concretisering van prestatiesturing, met inbegrip van het verdere ontwerp van het ERP voor de materieellogistieke sector. Zo stelden respondenten:

*“Opvallend is dat we nu in 2012 kennelijk [los van ERP/SAP] toch in staat zijn een beter kosteninzicht te genereren, gevalideerd door HDF&C<sup>216</sup>. Nu zijn er in het kader van de matexproblematiek normatieve modellen ontstaan los van SAP<sup>217</sup>. We zijn in de aanloop naar de migratie van SAP druk bezig nu nog [2013] hele fundamentele beslissingen te nemen met betrekking tot*

---

<sup>215</sup> PVA HDfC bij oplegnota BS2010036084, d.d. 2 nov 2010: 1/2

<sup>216</sup> Bijlage 2. Implementatie A3. Citaat 627. Dienstencentra

<sup>217</sup> Bijlage 2. Implementatie A3. Citaat 658. Dienstencentra

*de bedrijfsvoering<sup>218</sup> Met SAP zijn we niet zo gevaren zoals we graag hadden gezien met betrekking tot de inzichtelijkheid van de organisatie. Dus je hebt nog steeds het professionele oordeel nodig van iemand die weet hoe het bedrijf in elkaar zit<sup>219</sup>.”*

*Subconclusie.* Aan de gang van zaken verbonden aan de beheersing van de materiële exploitatie in 2010 kon een tweetal conclusies worden verbonden. Als eerste bleken de OPCO's en DMO onder leiding van de CDS in korte tijd in staat tot een PvA te komen om de problematiek naar aanleiding van de verplichtingenpauze op te lossen. De effecten daarvan zouden echter, gelet op de opgelopen achterstand in het onderhoud en reservedelenvoorziening, op z'n vroegst in 2014 zichtbaar worden. Een tweede observatie was dat het buiten SAP om, met gebruikmaking van de legacy-systemen en het professioneel oordeel van materiedeskundigen, mogelijk bleek tot een '80% oplossing' te komen, waarmee feitelijk invulling kon worden gegeven aan kosten- en later prestatiesturing. Dit inzicht was niet dankzij, maar ondanks ERP verkregen.

### **Tussenbalans SPEER**

Tijdens de bespreking van de nota van CDS inzake de beheersing van de materiële exploitatie wees een aantal leden van het DB al op de samenhang tussen de beheersing van de materiële exploitatie en de invoering van ERP. De in het kader van de beheersing van de materiële exploitatie doorgevoerde aanpassingen in de bedrijfsvoering en onderlinge verhoudingen zouden immers ook door ERP moeten worden ondersteund. In oktober 2010 informeerde de minister van Defensie de Kamer over de resultaten van de ERP-tussenbalans van 2010. De oorspronkelijke ambitie van ERP bleek niet haalbaar in de dimensies product (met betrekking tot het grote aantal betrokken organisaties en processen), tijd en geld. Met gerichte maatregelen kon, aldus de minister, een hernieuwd evenwicht worden bereikt tussen het noodzakelijke en het haalbare. Het budget was daarin taakstellend.

In 2014 zou, aldus minister Hillen, een verregaande standaardisatie van financiële en materieellogistieke bedrijfsvoering<sup>220</sup> zijn doorgevoerd die een

---

218 Bijlage 2. Doorontwikkeling A3. Citaat 645. Dienstencentra

219 Bijlage 2. Implementatie A3. Citaat 210. Militaire top

220 Zij het binnen specifieke maritieme-, grondgebonden- en luchtgebonden ketens.

stabiele basis zou vormen voor verdere aanvulling van functionaliteit als onderdeel van de reguliere planning en begrotingscyclus<sup>221</sup>. Volgens de minister:

*“doen deze besluiten recht aan de complexiteit van het programma, het verandervermogen van de defensieorganisatie en het beschikbare budget.”*

In antwoord op Kamervragen inzake de knelpunten binnen het programma SPEER stelde de minister<sup>222</sup> dat het programma een moeilijke start had gekend vanwege de introductie van een nieuw besturingsmodel – vanaf 2005 – dat resulteerde *“in een reorganisatie zonder weerga die de opheffing van de krijgsmachtdelen als organisatie-eenheden behelsde evenals de opheffing van de functie van bevelhebber met de bijbehorende staven.”* In deze weinig stabiele beginfase van het reorganisatieproces was het voor SPEER, aldus de minister, lastig geweest steeds tot de juiste schattingen en beoordelingen te komen om het programma volgens plan te laten verlopen. *“De aanhoudende bijstellingen van ramingen dwongen tot een ingrijpende herijking in 2006...[waardoor] gaandeweg een kentering was bewerkstelligd. Met de tussenbalans in 2010 was....de complexiteit verminderd en sloten de veranderingen beter aan bij het absorptievermogen van de defensieorganisatie.”*

Deze analyse van de minister werd later nog bevestigd in een eind 2013 verschenen rapport van de ERP-supervisor<sup>223</sup> dat aangaf dat het programma onvoldoende was verankerd binnen de staande organisatie en dat de bedrijfsvoering en organisatie instabiel waren geweest. Dit terwijl de defensieleiding in 2003 nog meende dat invoering van ERP als katalysator kon dienen voor de vereiste aanpassing in de bedrijfsvoering.

De ERP-supervisor bevestigde eind 2013 in zijn eindrapport<sup>224</sup> dat in de ontwerpfase van ERP de invoering van *best practices* (innovatieve manieren van bedrijfsvoering) niet was afgedwongen. Het ERP-systeem was meer een bouw pakket dan een kant-en-klaar systeem gebleken. Innovatie met ERP

221 Later werd gesproken over een ‘basisfunctionaliteit’, waarmee de totaal binnen de krijgsmacht benodigde functionaliteit, waaronder wapensysteemmanagement (nog) niet kon worden afgedekt.

222 Kamerstuk 31 460, nr. 15, d.d. 9 dec 2010

223 PBLQatie nr. 43, Sdu Uitgevers, november 2013: 18

224 PBLQatie nr. 43, Sdu Uitgevers, november 2013

was niettemin mogelijk, maar alleen als de hele organisatie daar expliciet op zou hebben gestuurd.

Tot slot kondigde de minister aan dat de verdere invoering van ERP, nadat essentiële defensiebrede ontwerpactiviteiten waren afgerond, zou worden overgedragen aan de lijnorganisatie, in casu de defensieonderdelen. Volgens de minister moest: *“De inzet van het programma gericht blijven op de ondersteuning van operaties, terwijl de besturing en informatievoorziening in de bevoorradingsketen moesten worden verbeterd”*. Daarmee werd gerefereerd aan de eerdere besluitvorming uit 2006/2007, waarin de toenmalige ERP-supervisor had gepleit voor scope-beperking met het accent op ondersteuning van het operationeel expeditionair optreden en de bevoorrading. In het eindrapport van de ERP-supervisor werd eind 2013 evenwel erkend dat de realiseerbaarheid van de doelstelling ‘Verbetering Ondersteuning Operationeel Optreden’, op dat moment werd beperkt door het ontbreken van een *offline versie* van SAP (de *Mobile Defense Solution*) en de minder goede technische integratie tussen SAP en PeopleSoft. Andermaal bevestigde hij daarmee het onvermogen binnen de organisatie om in 2008 te komen tot één integraal High Level Design, waarin ondersteuning van het gemeenschappelijke optreden centraal zou staan, terwijl dit toch steeds als zodanig aan de Kamer was gemeld.

### **Civiel-militaire opvattingen inzake de besturing van Defensie**

De op 14 oktober 2010 aantredende minister Hillen zag in de aanzwellende kritiek op het besturingsmodel in combinatie met de door de regering opgelegde personele en financiële taakstelling aanleiding om het besturingsmodel tegen het licht te houden. Zo gaf hij tegen de achtergrond van de problematiek rond de beheersing van de materiële exploitatie en de door de regering opgelegde personele en financiële taakstellingen van 625 miljoen opdracht een groot aantal werkgroepen in te stellen die binnen enkele maanden voorstellen dienden te ontwikkelen waarmee een 30% personeelsreductie binnen de door hen bestudeerde sectoren kon worden behaald. Als totaal was de uitdaging circa 1 miljard te bezuinigen in de nieuwe regeerperiode om daarmee in aanvulling op de taakstelling nog een 375 miljoen vrij te maken voor oplossing van urgente knelpunten in de exploitatie.

Alhoewel de leden en voorzitters van de werkgroepen afkomstig waren uit de bestuursstaf, OPCO's en dienstencentra werden de werkgroepen geacht de problematiek defensiebreed te onderzoeken en zonder 'last of ruggespraak' van hun lijnverantwoordelijken oplossingen aan te dragen. Daarnaast werd ook het voltallige defensiepersoneel, in een persoonlijke oproep van de minister, gevraagd ideeën aan te reiken, die voorts zouden worden doorgeleid naar de betrokken werkgroepen<sup>225</sup>. Besluitvorming omtrent de diverse rapporten vond plaats in het BPB-comité, dat weer nieuw leven was ingeblazen. Het Departementaal Beraad diende slechts als platform voor uitwisseling van informatie hetgeen herinneringen oproep aan de situatie rond de totstandkoming van de Defensienota '91 en de besluitvorming rond defensiebrede thema's in de daarop volgende jaren, toen de bevelhebbers buiten spel waren gezet bij de bespreking van defensiebrede thema's.

Begin 2011 konden de leden van het DB hun visie op de diverse rapporten weergeven. Dit leidde onder meer tot een gezamenlijke brief van de OC'n<sup>226</sup> gericht aan de leden van het BPB-comite (Figuur 20).

De Operationele commandanten meenden vooral gezamenlijk te moeten reageren op de inhoud van de, departementaal-vertrouwelijke, rapporten 'Vereenvoudiging besturing Defensie'<sup>227</sup>, 'Materieel-logistiek'<sup>228</sup> en 'Personeels-logistiek'<sup>229</sup> aangezien die in hun visie een duidelijke basis zouden bieden aan de besturing van de organisatie, waar de overige studierapporten zich aan zouden moeten conformeren.

Met betrekking tot de bestaande onderlinge verhoudingen meenden de OC'n dat het besturingsmodel ertoe had geleid dat een groot aantal actoren met regelmaat elkaar in een bestuurlijke greep hield. Met name waren randvoorwaarden voor een zakelijke klant-leverancierrelatie niet ingevuld door de vele koppelvlakken, parallel lopende verantwoordelijkheden richting de ambtelijke top en de afwezigheid van kosteninzicht.

225 E-mail Minister van Defensie, d.d. 18 november 2010 (19:38 uur) inzake 'bezuinigingen Defensie'.

226 Nota aan vz en leden Comite BPB, nr. CKmar/COGP/2011/2278, d.d. 15 feb 2011

227 Rapport onderzoeksgroep 1.1 'Vereenvoudiging besturing Defensie', 11 feb 2011

228 Eindrapport spoor 2.1 'Materieellogistiek, Onderhoud & Bevoorrading, d.d. 11 februari 2011

229 Eindrapport spoor 2.2 'Personele Logistiek', d.d. 11 februari 2011





CLSK 2011002275 / 18-2-2011



Ministerie van Defensie

Voorzitter en leden van het Comité BPB

# nota

**Datum**

15 februari 2011

**Onze referentie**

CKMar/COGP/2011/2278

*Bij beantwoording datum, onze referentie en onderwerp vermelden.*

## Gezamenlijke visie op besturing en bedrijfsvoering

### Inleiding

Defensie staat aan de vooravond van ingrijpende keuzes. Die keuzes zullen de hele organisatie raken, niet in de laatste plaats ons personeel. Dat personeel werkt ondanks de huidige onzekerheid ook nu loyaal en met overgave aan het product van Defensie, vaak onder veeleisende omstandigheden. Zij mogen dan op zijn minst kunnen rekenen op keuzes die leiden tot een toekomstbestendige, relevante en herkenbare organisatie.

De ruim 30 onderzoeken die op 11 februari zijn aangeleverd zullen een rol gaan spelen in de komende besluitvorming. Er is veel werk verricht en er zijn ook zeer zeker interessante voorstellen geïdentificeerd. Het grootste commentaar is echter toch het gebrek aan samenhang en niet zelden gebrek aan diepgang. Wij zullen afzonderlijk onze appreciatie geven van de onderzoeken. Wij hebben echter gemeend gezamenlijk een reactie te moeten geven op besturing en bedrijfsvoering. U moet dat vooral zien als een onderstreping van het grote belang dat wij hechten aan dit onderwerp. Keuzes over besturing en bedrijfsvoering bepalen immers onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden. Daarmee bepalen zij ook het beeld van Defensie, naar binnen toe, maar zeer zeker ook naar buiten, bijvoorbeeld naar de politiek en de maatschappij.

### Het besturingsmodel

In 2005 implementeerde Defensie een nieuw besturingsmodel. Dat model is gebaseerd op twee hoofdprocessen: het bestuurlijke BPB-proces en het uitvoerende inzet- en gereedstellingsproces. Het model beoogt transparantie en doelmatigheid. De goede werking ervan berust op de scheiding van beleid en uitvoering enerzijds en de verzakelijking van de uitvoering anderzijds, onder meer door de introductie van klant-leverancier relaties.

Dit besturingsmodel is in beginsel een passend model voor Defensie. Echter, geconstateerd is dat de huidige invulling van het model leidt tot stagnatie in beide hoofdprocessen. Een groot aantal actoren houdt elkaar met regelmaat in de

Pagina 1 van 3

Figuur 20. Brief OC'n inzake besturingsmodel Kamp.

Datum

15 februari 2011

Onze referentie

CKMar/COGP/2011/2278

bestuurlijke greep. Op momenten worden beslissingen genomen waarvan de consequenties niet altijd worden overzien. De scheiding van beleid en uitvoering is niet consequent doorgevoerd, terwijl de scheiding tussen klant en leverancier daarentegen te ver en te rigide is doorgevoerd. Immers, met de vele koppelvlakken, parallel lopende verantwoordelijkheden richting de ambtelijke top en de afwezigheid van kosteninzicht zijn de randvoorwaarden voor een zakelijke klant-leverancier relatie niet ingevuld. Met enige regelmaat is dit ook in het DB aan de orde gekomen. Op uitvoerend niveau worden dagelijks de gevolgen ervaren van de verkokerde besluitvorming, te grote regeldruk, achterblijvende doelmatigheid en versnipperde verantwoordelijkheid. Dat is niet slechts een kwestie van cultuur. De huidige invulling van het besturingsmodel heeft de organisatie vooral onnodig complex gemaakt.

#### **Gereedstelling en inzet**

Bij de gereedstelling en inzet wordt de complexiteit vooral bepaald door de dynamiek van de vele, onverwachte, vaak ingrijpende interne en externe verstoringen op de dagelijkse uitvoering. Dit vraagt om een flexibele organisatie met passende *span of control*, resultaatverantwoordelijkheid, zeggenschap over een ononderbroken en domeingebonden gereedstellingsketen en waar van toepassing inzet alsmede, niet te onderschatten, een herkenbare commandant als boegbeeld voor zijn personeel. Hierbij hoort ook het afleggen van verantwoording over het resultaat op basis van opgedragen opdrachten en kaders.

Wij zijn dan ook van mening dat de noodzaak bestaat voor een vervolgstap in het besturingsmodel. Immers, een zuiverder scheiding van beleid en uitvoering in combinatie met de concentratie binnen zowel beleid als uitvoering is volledig in lijn met de gedachte achter het model. Concentratie van beleid leidt tot heldere en transparante opdrachten en kaders. Concentratie binnen de uitvoering op basis van éénhoofdige zeggenschap over de kritische (personele en materiële) productiemiddelen binnen de gereedstellingsketen en waar van toepassing inzet enerzijds en centralisatie van gestandaardiseerde (niet-kritische) diensten anderzijds leidt tot een juiste belegging van verantwoordelijkheden en is daarmee de beste garantie voor flexibiliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid. Juist die flexibiliteit zal naar onze mening cruciaal zijn bij de implementatie van de te maken keuzes en besluiten. Dit alles sluit volgens ons naadloos aan op het in het Plan van Aanpak gebruikte adagium "je gaat erover of niet".

#### **Het aangepaste model**

Drie onderzoeken richten zich op verbeteringen in de huidige besturing en bedrijfsvoering in bredere zin. Het gaat om de onderzoeken "vereenvoudiging bestuur" van GENMAJ Wehren, "materieellogistiek" van CDRE De Waard en "personele logistiek" van KOL De Graaf. Zij dragen elk enkele opties aan. De juiste combinatie van een selectie uit die opties leidt naar onze mening tot de logische en noodzakelijke doorontwikkeling van het besturingsmodel. Wij doelen dan op de combinatie van de "vijfhoek" van Wehren, alternatief drie van De Waard en model twee van De Graaf. Die combinatie levert een besturing en bedrijfsvoering op waarin het BPB-proces haar sturende werking middels heldere

Pagina 2 van 3

Figuur 20. Brief OC'n inzake besturingsmodel Kamp.

Datum

15 februari 2011

CKMar/coq/2011/2278

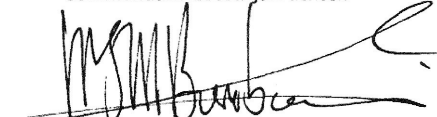
opdrachten en kaders kan uitoefenen. Het stelt resultaatverantwoordelijke uitvoerders in staat dat om te zetten in gevraagde producten.

Er zijn meer onderzoeken die aanbevelingen doen over de besturing en bedrijfsvoering, maar dan op deelgebieden. Voorbeelden zijn "control and audit" van drs. Beentjes, "informatievoorziening" van CDRE Vos en "opleidingsveld" van KOL Soththewes. In onze ogen zullen de voorstellen uit deze onderzoeken moeten worden getoetst en aangepast aan het kader dat volgt uit de aangegeven opties van Wehren, De Waard en De Graaf. Vooral het door Beentjes voorgestelde centrale model past niet in de door ons voorgestane inrichting van de besturing en bedrijfsvoering.

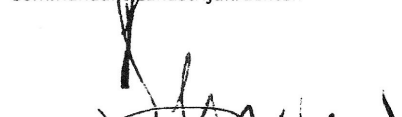
#### Afsluiting

Wij bevelen de implementatie van de optie "vijfhoek" van Wehren, alternatief drie van De Waard en model twee van De Graaf nadrukkelijk aan. Deze combinatie biedt de beste garantie voor de benodigde flexibele, doelmatige en doeltreffende organisatie. Passende zeggenschap en duidelijke resultaatverantwoordelijkheid stelt de uitvoering in staat waar nodig afdoende bij te sturen om zo de dynamiek en complexiteit van de gereedstelling (en inzet) in goede banen te leiden. Samen met een sterke beleidsput beschikt Defensie dan over het noodzakelijke fundament voor de toekomstbestendige, relevante en herkenbare Krijgsmacht. Het zijn deze elementen die ons ten slotte nog beter in staat in staat zullen stellen om het personeel te blijven motiveren om de altijd weer uitdagende en veeleisende klussen te blijven klaren, ook tijdens de komende transitie.

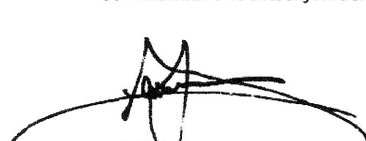
Commandant Zeestrijdkrachten

  
M.J.M. Borsboom  
Vice-admiraal


Commandant Landstrijdkrachten

  
R.A.C. Bertholet  
Luitenant Generaal

Commandant Luchtsrijdkrachten

  
J.H.M.R. Jansen  
Luitenant Generaal

Commandant Koninklijke  
Marechaussee

  
D. van Putten  
Luitenant Generaal

Figuur 20. Brief OC'n inzake besturingsmodel Kamp.

De militaire commandanten pleitten voor een vervolgstap in het besturingsmodel door zowel beleid als uitvoering, weliswaar nog steeds organisatorisch gescheiden, meer geconcentreerd te beleggen. Kern van hun betoog betrof de decentralisatie van de kritische personele en materiële productiemiddelen binnen de krijgsmachtdeelspecifieke gereedstellings- en inzetprocessen naast een centralisatie van gestandaardiseerde (niet kritische) ondersteunende diensten.

Alleen het rapport 'Vereenvoudiging Besturing Defensie' richtte zich meer in het bijzonder op de samenstelling van de bestuursstaf. De OPCO's ondersteunden de zogenaamde 'vijfhoek' waarin werd voorgesteld de bestuursstaf te vormen rond de SG en vier topfunctionarissen, te weten de CDS, DGF&C, een nieuwe hoofddirecteur Beleid – waarbinnen alle beleidssectoren zouden worden belegd – en een nieuwe hoofddirecteur Bedrijfsvoering ten behoeve van alle bedrijfsvoeringsaangelegenheden. Een dergelijke concentratie van beleid zou leiden tot invoering van het principe van 'opdrachtgerichte commandovoering' op basis waarvan de bestuursstaf alleen op hoofdlijnen intenties ten aanzien van richting en inrichting van de organisatie zou formuleren – de WAT-vraag -, waarna de defensieonderdelen vanuit een zekere autonomie zouden worden belast met invulling van de HOE-vraag.

Ook de HDIO reageerde op hoofdlijnen op de diverse voorstellen op basis van diens rol als organisatieontwerper. Aldus het Algemeen organisatie besluit had de HDIO tot taak om<sup>230</sup>: *de samenhang van de defensiebrede besturing te bewaken, alsmede de hieruit voortvloeiende werkwijze en de hiermee samenhangende organisatie*. HDIO bracht in zijn reactie<sup>231</sup> onder meer de volgende observaties naar voren die hij van belang achtte voor een toekomstige inrichting van de besturing en verantwoording.

- a. Het optreden van Defensie vereist de samenwerking van alle defensieonderdelen en een open houding naar buiten. De besturing dient dit samenspel en deze openheid te faciliteren.

---

<sup>230</sup> 28 januari 2008/Nr. DIO/2007034398 Staatscourant 20 februari 2008, nr. 36 / pag. 11

<sup>231</sup> Nota HDIO, BS2011005447, d.d. 17 feb 2011

- b. Geïntegreerd optreden impliceert afhankelijkheid van anderen. Deze afhankelijkheid kan onder meer bestuurd worden door te werken conform het Network Enabled Capability (NEC)-concept, dat horizontale samenwerking ondersteunt en voorts door de informatievoorziening defensiebreed in te richten.
- c. *Sourcing* ware te gebruiken voor een maximale samenwerking met het bedrijfsleven en de diensten van de overheid.
- d. De AGCDS ware te gebruiken als centraal sturingsinstrument voor het beheer van alle zeven defensieonderdelen.
- e. De defensieorganisatie dient te zijn gebouwd op arbeidsspecialisatie, hetgeen zou moeten voorkomen dat door een operationeel verantwoordelijke ondersteunende taken worden uitgevoerd. De bedrijfsvoering dient een afgeleide te zijn van de primaire taak om te voorkomen dat het bedrijfsmatig werken in de ondersteuning onvoldoende aandacht krijgt.
- f. De ondersteuning is geen primaire taak voor defensie. De ondersteuning koppelen aan het primaire proces is dan ook ongewenst.
- g. Centralisatie van de ondersteuning bevordert de arbeidsspecialisatie. De ondersteuningsorganisatie wordt gekoppeld aan de bedrijfsvoering door middel van de primair verantwoordelijken in de BS, wiens primaire taak is de ontzorging van de operationele commandanten op alle niveau's.
- h. De essentie van de relatie tussen (logistieke) ondersteuning en de (operationele) uitvoering bestaat onder meer uit een reële relatie tussen doelstellingen en middelen en het hieraan gerelateerde kosteninzicht.

Uit de reactie van de HDIO kon worden afgeleid dat een groot belang werd toegekend aan handhaving van de in het huidige besturingsmodel doorgevoerde organisatorische scheiding tussen de ondersteuning of *shared services* en het/de operationele primaire proces(sen). Het weer terugbrengen van de ondersteuning binnen het militaire domein zou er toe kunnen leiden, zoals uit bovenstaande subparagrafen c, e en g, kan worden afgeleid dat het bedrijfsmatig werken in de ondersteuning te weinig aandacht zou krijgen. Voorts zou dan ook het proces van uitbesteding van ondersteunende diensten aan het bedrijfsleven of de rijksoverheid worden gecompliceerd. HDIO verwoordde met zijn uitspraken de zorg binnen de civiele top dat, indien de ondersteuning weer direct aan de operationele commandanten zou worden verbonden gevreesd moest worden voor een minder doelmatige opzet en vertraging van uitbesteding.

De uitspraken van respondenten vanuit de civiele top in de interviews sloten in algemene zin aan op de formele uitspraken van de HDIO. De gedachte om de CDS te belasten met de allocatiefunctie voor alle defensieonderdelen werd gesteund, echter nadrukkelijk verbonden aan de veronderstelling dat op het vlak van proces- en gegevensstandaardisatie inmiddels voldoende voortgang zou zijn bereikt om het proces van arbeidsspecialisatie en uitbesteding van diensten naar rijksoverheid en bedrijfsleven verder voort te zetten.

Het advies van HDIO en de overige leden van de civiele top stond evenwel haaks op een reeds in 2009 afgegeven advies van een interdepartementale werkgroep inzake de verbetering van de relatie tussen beleid, uitvoering en toezicht in de diverse ministeries<sup>232</sup>. De behandeling van dit rapport was na overleg in het DB van 7 december 2009 uitgesteld naar het najaar van 2010 en daarna feitelijk afgesteld wegens de toen actuele bestuurlijke problematiek binnen het ministerie. In dit interdepartementale rapport werd aangegeven dat het invullen van de beleidsketen frequent werd gezien als een estafetteloop waarin ‘het beleid’ het stokje overdroeg aan ‘de uitvoering’. Voorts ontbrak veelal een grondige analyse van de uitvoerbaarheid en invoerbaarheid van het beleid. Tot slot werd gewezen op veelal aanwezige hiërarchische relaties - tussen kerndepartement en uitvoerende organisatie - waardoor niet werd gehandeld vanuit het perspectief van gelijkwaardige partners die vanuit hun verschillende rollen verantwoordelijkheid dragen voor een optimaal functionerende cirkel beleid-ontwikkeling-uitvoering-toezicht-evaluatie-beleid.

De werkgroep stelde vast dat het weliswaar de verantwoordelijkheid was van de bewindslieden voldoende aandacht te besteden aan de uitvoering, maar dat het aan de ambtelijke ondersteuning was bewindslieden hier ook op aan te spreken. In het bijzonder werd gewezen op het werken met uitvoeringstoetsen vooraf, waardoor zeker werd gesteld dat actief werd ingegaan op aanwezige uitvoeringsrisico's. Uitvoeringsorganisaties zouden in dat licht direct toegang moeten behouden tot de minister. *“Het kan niet zo zijn dat toegang tot de minister van uitvoerders wordt gezien als een vijan-*

---

<sup>232</sup> Eindrapport Verbetering Relatie Beleid, Uitvoering en Toezicht, RBU/090303-01, d.d. 3 maart 2009

*dige daad door de beleidsdirectie*”, werd gesteld in het rapport. Ook was de volgende passage interessant:

*“Beleid en uitvoerende organisaties zijn gelijkwaardig. Het is onterecht dat nog steeds wordt gedacht dat beleidsmakers belangrijker zijn dan uitvoerders, en dus ook hogere rangen moeten hebben. Het is op de een of andere manier ingebakken in ons systeem, terwijl in de praktijk de overheid haar gezicht juist toont in de uitvoering. Daár moet dus ook hoge kwaliteit zitten en dat moet ook in de rangen en standen zichtbaar zijn.”*

Naast de HDIO kwamen ook de hoofden van de dienstencentra met een reactie op het onderzoeksrapport inzake de verbetering van de besturing. D-DMO achtte een aanpassing van de hoofdstructuur niet noodzakelijk en zelfs risicovol. Daarentegen werd gepleit om *“eerst de elementen in de cultuur bij Defensie, zoals het daadwerkelijk effectueren van opdrachtgerichte sturing, aan te pakken*<sup>233</sup>.” Voorts meende de D-DMO dat een concentratie van beleid binnen één (hoofd)directie niet haalbaar was vanwege het gevaar dat in deze zeer kleine beleidsdirectie met generalisten het beleid op een te hoog abstractieniveau zou worden geformuleerd. C-CDC ondersteunde het voorstel te komen tot een kleinere bestuursstaf met minder zelfstandige beleidsverantwoordelijken<sup>234</sup>. Daarentegen wees de C-CDC de gedachte om gebruiker en dienstverlener onder éénhoofdige leiding van de CDS te brengen af. C-CDC volgde daarmee de argumentatie van HDIO. Gesteld werd:

*“Het is de vraag of het sturen op doelmatigheid, inclusief de daarmee gepaard gaande eigen budgetverantwoordelijkheid, voldoende aandacht en ruimte kan krijgen binnen de gepresenteerde CDS-organisatie.”*

In het DB van 21 feb 2011<sup>235</sup> gaf de SG de leden nog een laatste kans om commentaar te leveren op de diverse onderzoeksrapporten, maar benadrukte dat besluitvorming in het BPB zou plaatsvinden ter advisering van de minister. In het algemeen pleitten de beleidsverantwoordelijken

<sup>233</sup> Nota D-DMO, DMO/BS 2011005088, d.d. 17 feb 2011 D-DMO doelde in het bijzonder op het gebrek aan bestuurlijke daadkracht en het niet nakomen van afspraken en toezeggingen

<sup>234</sup> Nota C-CDC, CDC/2011005112, d.d. 17 feb 2011

<sup>235</sup> Verslag DB, DB110221, d.d. 21 feb 2011, Intern gebruik Defensie



voorhandhaving van het besturingsmodel en herhaalden de OC'n hun eerder in de gezamenlijke nota verwoordde standpunt.

### **Beleidsbrief Hillen**

Op 8 april 2011 werd de beleidsbrief<sup>236</sup> aangeboden aan de Kamer. Hoewel de minister in zijn analyse van de situatie binnen Defensie niet inging op bestuurlijke tekortkomingen, werden door hem substantiële aanpassingen in het besturingsmodel doorgevoerd. Zo zou op de staven minimaal 30% bespaard worden in personeelsaantallen. Deze verkleining ging, aldus de minister, hand in hand met een vereenvoudiging van de bestuurlijke relaties en processen in de gehele organisatie. De maatregelen moesten resulteren in heldere verhoudingen tussen het bestuur, dat de regie op hoofdlijnen voerde, en de operationele commandanten die meer ruimte voor de uitvoering zouden krijgen. Een dergelijke visie op de besturing van de organisatie paste in het bijzonder bij het vooral door de militaire commandanten bepleitte 'opdrachtgerichte commandovoering'. De minister benadrukte verder dat een beter inzicht in de kosten en in het normeren van activiteiten en de daarvoor benodigde middelen, inclusief die voor ondersteunende diensten, vereist was om stapsgewijs weer een structureel evenwicht tussen doelstellingen, activiteiten en middelen te bewerkstelligen. Daarmee erkende hij impliciet dat een dergelijk inzicht in de afgelopen jaren na invoering van het model Kamp nog steeds onvoldoende was ontwikkeld. Verder zegde de minister toe dat in de volgende jaren zou worden gewerkt aan verdere verbetering van de stuur- en verantwoordingsinformatie, vooral aan de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over de operationele gereedheid. Tot slot stelde de minister dat de krijgsmacht in 2014 weer op orde diende te zijn met voldoende voorraden en een financieel gezonde huishouding. *Nederland beschikt dan over een kleinere krijgsmacht in goede conditie, gereed voor elke inzet binnen haar mogelijkheden.*

### **Subconclusie**

De inbreng van de OPCO's en, zij het in mindere mate, van de krijgsmacht-deelspecifieke onderhoudsbedrijven van de DMO werd van essentieel belang

---

<sup>236</sup> Nota Mindef. Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld, nr. BS2011011591, d.d. 8 april 2011



gevonden om de financiële huishouding vanaf 2010 met betrekking tot de beheersing van de materiele exploitatie en de daaraan verbonden gereedstelling van eenheden weer op orde te brengen. De positieve effecten daarvan zouden echter, op basis van de opvattingen van dat moment, pas vanaf 2014 merkbaar zijn. Voorts zou ook de verdere invoering van ERP, na afronding van de ontwerpfase, worden overgedragen aan de defensieonderdelen.

Door deze maatregelen zou de autonomie van de Operationele commando's weer worden versterkt, hetgeen herinneringen oproep aan de situatie voor 2005. Hierbij paste evenwel de kanttekening dat inmiddels de financiële processen defensiebreed waren gestandaardiseerd en gemigreerd in de financiële ERP-module FINAD. Daarentegen was de migratie van de maritiem-, grond- en luchtgebonden ketens nog maar recent gestart terwijl ook, gegeven de behoefte aan kosteninzicht en ondersteuning van gemeenschappelijk optreden, de inrichting van koppelvlakken met de operationeel-logistieke, organisatie- en financiële domeinen nog diende te worden geconcretiseerd. Voorts betrof de implementatie van ERP slechts een basisfunctionaliteit, waardoor na 2014 nog aanvullingen noodzakelijk zouden zijn om de totale behoefte af te dekken. Als geheel restte derhalve nog steeds belangrijke bestuurlijke uitdagingen om de invoering van het ERP in goede banen te leiden. Om dat te begeleiden waren nu de OPCO's aan zet om daarmee, aldus minister Hillen:

*“recht [te doen] aan de complexiteit van het programma, het verandervermogen van de defensieorganisatie en het beschikbare budget.”*

In de aanloop naar de beleidsbrief van minister Hillen bleek andermaal dat de civiele top en de operationele commandanten in velerlei opzicht tegenover elkaar stonden. In de discussie eisten de OC'n een grotere rol in de besturing op. Uitspraken van respondenten vanuit de civiele top getuigden ervan dat de complexiteit van de besturing moest worden verminderd, maar dat toch de ondersteuning niet binnen het militaire domein moest worden gebracht. Minister Hillen kwam tot een compromis waarbij hij de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht nog verder doorvoerde en in algemene zin tot een versterking van het militaire domein kwam onder leiding van de CDS. Hierna wordt meer expliciet ingegaan op voorgenomen structuur-

maatregelen, de mogelijke effecten daarvan op kennis- en subcultuurontwikkeling en de besturing van de organisatie. Daartoe roepen we tabel 6 uit hoofdstuk 3 in herinnering.

### STRUCTUURMAATREGELEN

Van de 4 vastgestelde 'structuurthema's' uit tabel 6 verdween de oprichting van een permanent gemeenschappelijk hoofdkwartier (thema B2) na het verschijnen van de beleidsbrief naar de achtergrond, aangezien een dergelijk initiatief op gespannen voet stond met de invoering van 'opdrachtgerichte commando-voering'. Dit (militaire) besluitvormingsconcept legt immers een belangrijk accent op de zelfstandigheid en kennisontwikkeling van uitvoerende eenheden, in dit geval in het bijzonder de operationele commando's. Ook werd in het doorvoeren van personele besparingen een belangrijk accent geplaatst op reducties van de staven van de onderdelen en in het bijzonder de bestuursstaf. Zo stelde ook een civiele bestuurder<sup>237</sup>:

*"De relevante vraag is – de CDS heeft de eindverantwoordelijkheid nu [2012] - wat hij in wezen aan structuur nodig heeft om die verantwoordelijkheid te nemen. Die vraag leidt niet per definitie tot een permanent HQ. Dat hoeft niet..."*

Een jonge leider daarentegen meende dat eerder sprake was van uitstel<sup>238</sup>:

*"Op termijn zullen je een PJHQ moeten inrichten, ondanks de nog grote onderlinge verschillen."*

Het tweede 'militaire' thema (B1), zijnde de centrale aansturing van de inzet door de staf van de CDS, werd naar aanleiding van de beleidsbrief van minister Hillen versterkt in de zin dat de constructie van 'coördinerend krijgsmachtdeel' voor de aansturing van de instandhouding zou worden verlaten en als geheel zou worden overgebracht naar de Defensiestaf, in het bijzonder de daarvan onderdeel uitmakende Directie Operatie<sup>239</sup>. Verder bleven evenwel in het militaire domein de bestuurlijke relaties ten aanzien van de gereedstelling van eenheden en de inzet ongewijzigd en konden alle actoren zich vinden

<sup>237</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling B2. Citaat 64. Civiele top

<sup>238</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling B2. Citaat 781. Jonge leiders

<sup>239</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling B1. Citaat 276. Operationele edo's

in de status quo zoals die zich gedurende de implementatiefase had ontwikkeld.

Hierna richt ik me danook vooral op de doorgevoerde aanpassingen ten aanzien van de thema's A1 en A2, respectievelijk de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht en de vorming van defensiebreed opererende eenheden. Voorts wordt nog ingegaan op de selectie van leidinggevend als bijzonder onderdeel van de te nemen structuurmaatregelen.

### **Scheiding beleid en uitvoering scherper afgebakend**

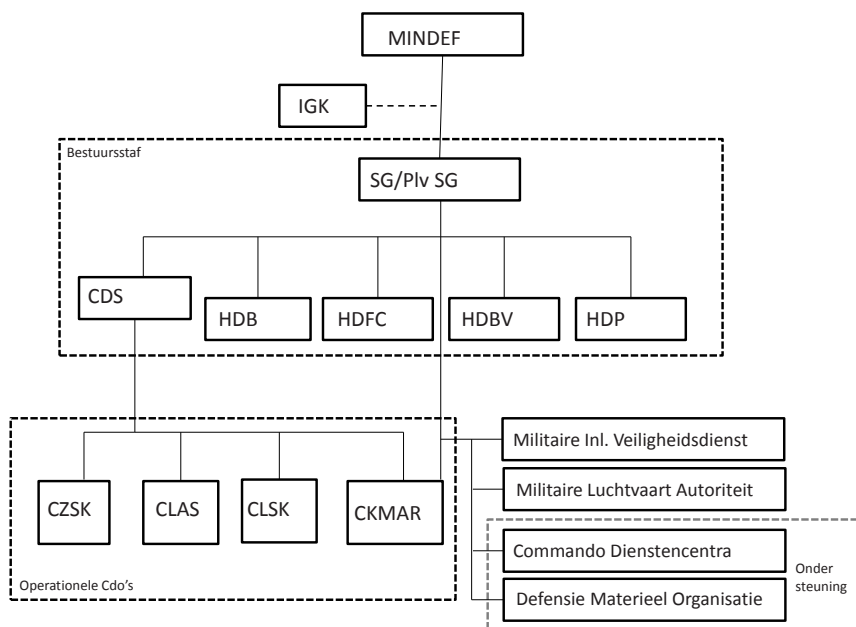
Bezien vanuit de door minister Kamp vastgestelde hoofdstructuur waren de belangrijkste bestuurlijke aanpassingen het herstructureren van de Defensie Materieel Organisatie door daar de krijgsmachtdeelspecifieke onderhoudsbedrijven aan te ontvlechten en over te brengen naar de OPCO's en het restant, conform de situatie bij het CDC, beheersmatig onder te brengen bij de (P)SG. Voorts werd de beleidsontwikkeling ten aanzien van de richting en inrichting van de organisatie gecentraliseerd binnen de Hoofddirecties Beleid en Bedrijfvoering. Impliciet sloot de minister daarmee op hoofdlijnen aan op de strekking van de 'vijfhoek' uit het rapport 'Vereenvoudiging Besturing Defensie' door een concentratie van beleid door te voeren en de operationele commando's beter toe te rusten voor een zelfstandige uitvoering van hun taken. Een dergelijke stap was ook eerder in 2002 voorgesteld door de commissie Franssen. De door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert doorgevoerde aanpassingen in de besturing van de organisatie werden in formele zin vastgelegd in de brochure 'Besturen bij Defensie' 2013<sup>240</sup> (BBD 2013) en een nieuw organisatiebesluit (AOD 2013)<sup>241</sup>.

---

<sup>240</sup> Brochure BBD 2013, nov 2013

<sup>241</sup> Algemeen organisatiebesluit Defensie 2013, 30 oktober 2013, Nummer: BS/2013031819  
Link: [http://mpbundels.mindef.nl/10\\_serie/10\\_003/10\\_003\\_100.htm](http://mpbundels.mindef.nl/10_serie/10_003/10_003_100.htm)

## HET VERANDERINGSPROCES: DOORONTWIKKELING



Figuur 21. Organogram Defensie. Bron: BBD 2013

In BBD 2013 is bovenstaand organogram weergegeven (figuur 21). Nog steeds is de driehoek van bestuursstaf, operationele onderdelen en dienstencentra herkenbaar. Daarmee staan de hoofdlijnen van het besturingsmodel Kamp nog steeds overeind. In samenhang met de eerder in hoofdstuk 5 geformuleerde problematiek rond het functioneren van de zogeheten 'L-constructie' wordt hierna nader ingegaan op de aanpassingen ten aanzien van de onderwerpen 'beleidsintegratie' en de 'aansturing van de uitvoering'.

*Beleidsintegratie.* Minister Hillen nam door concentratie van de beleidsontwikkeling en kaderstelling ten aanzien van de bedrijfsvoering respectievelijk onder te brengen bij de nieuwe HDB en HDBV duidelijk afstand van de 'functionele afstemming' langs een 13-tal beleidsterreinen gedurende de implementatiefase. Zo verviel voor alle 'beleidsverantwoordelijken' de in AOD 2005 gebruikelijke zinsnede: *het ontwikkelen, overdragen, controleren en evalueren van het beleid*, op het betrokken beleidsterrein (Algemeen/Operationeel/Financieel/Materieel/Personeel). Daarmee werd ook in formele

zin de mogelijkheid defensieonderdelen rechtstreeks aan te sturen op hun beleidsterrein ingetrokken. Alleen voor het voeren van overleg met het personeel inzake arbeidsvoorwaarden werd naast de beleidsdirecties nog een hoofddirecteur Personeel (HDP) aangehouden. De HDP diende zich te onthouden van de ontwikkeling van personeelsbeleid.

Respondenten binnen de civiele top toonden zich bezorgd over de toerusting van de nieuwe beleidsdirectie om invulling te kunnen geven aan het nieuwe takenpakket. Dit richtte zich vooral op de vraag of voldoende kennis en ervaring aanwezig zou zijn om het totale beleidsveld te kunnen overzien. Zo stelde een civiele topambtenaar<sup>242</sup>:

*“De grote uitdaging zal zijn of de nieuwe hoofddirectie Beleid zodanig “smart” zijn beleid weet te ontwikkelen dat het richtinggevend is voor CDS. Dat is het meest spannende, want we hebben natuurlijk “tig” jaar functioneel geopereerd.”*

Voorts meenden militaire respondenten dat het ontvlechten van capaciteit aan de CDS ten aanzien van de ontwikkeling van operationeel beleid risico's met zich meebracht. Zo stelden zij in meerderheid<sup>243</sup>:

*“De interactie tussen beleid en uitvoering, wordt nog [nu] moeilijker doordat CDS zich niet meer op operationeel beleid kan richten.”*

Conclusie is dat de concentratie van beleid, en daarmee de afschaffing van de functionele aansturing, in algemene zin werd gedeeld. Daarentegen waren er zorgen over de uitvoerbaarheid van deze structurele aanpassing.

*Aansturing van de uitvoering.* Militaire commandanten hadden gepleit voor het clusteren van alle ondersteunende bedrijven onder de CDS, zodat die daarmee – zij het door tussenkomst van de Operationele commandanten – in staat zou zijn het primaire proces verbonden aan de gereedstelling van wapensystemen integraal aan te sturen. Minister Hillen had evenwel besloten het restant van de DMO en de CDC in stand te houden als ‘shared services’

---

<sup>242</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling A1. Citaat 43. Civiele top

<sup>243</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling A1. Citaat 328. Operationele Cdo's

en onder administratieve leiding te brengen van de PSG. Voorts bleven ook de wapensysteemmanagers<sup>244</sup> die een belangrijke taak hadden in de bewaking van de levensduurkosten van wapensystemen, zowel voor de korte als lange termijn, deel uitmaken van de DMO. Dit vooral vanwege de samenhang met de bij DMO gecentraliseerde verwervingsfunctie. Wapensysteemmanagers vervulden evenwel een belangrijke functie in de aansturing van de instandhouding van wapensystemen. Respondenten vanuit de OPCO's en militaire top gaven reeds aan hier in de toekomst hun pijlen op te richten, aangezien hier in hun ogen sprake was van versnippering van capaciteit, waarmee de aansturing van het onderhoud in de onderhoudsbedrijven vanuit de OPCO-staven zou worden gecompliceerd.

Eerder kon tijdens de implementatiefase worden vastgesteld dat ondanks de in formele zin éénhoofdige aansturing van het gereedstellingsproces door de CDS, toch sprake bleef van een krijgsmachtdeelspecifieke aansturing van de verschillende gereedstellingsprocessen. In dit licht verdient ook de formulering van verantwoordelijkheden van de CDS en de operationele commandanten in AOD 2013 bijzondere aandacht. Zowel in het organogram van de defensieorganisatie van 2006 (Figuur 16) als van 2013 (Figuur 21) wordt een hiërarchische relatie tussen de CDS en de operationele commando's aangegeven middels een ononderbroken lijn. Daarmee wordt gesuggereerd dat de CDS, net als in het vorige model als zodanig de uitvoering integraal aanstuurt. De formele grondslag van de relatie tussen CDS en de operationele commandanten in AOD 2013 verschilt evenwel aanzienlijk ten opzichte van de in AOD 2005 gebruikte formuleringen. Zo vallen de volgende verschillen op:

- a. In AOD 2005 werd nog nadrukkelijk aangegeven dat de operationele commando's ressorteren onder de Commandant der Strijdkrachten. Daarentegen wordt in AOD 2013 aangegeven dat Defensie als totaal uit zeven defensieonderdelen bestaat, waaronder ook de operationele commando's. De begrippen 'dienstonderdeel' en 'diensthoofd' uit het AOD 2005 worden in AOD 2013 niet meer genoemd. Op grond van AOD

---

<sup>244</sup> Wapensysteemmanagement betrof de besturing van het instandhoudingsproces om een maximale inzetbaarheid tegen minimale kosten te bewerkstelligen.

2013 kunnen alle commandanten van defensieonderdelen ook subtaak besluiten vaststellen voor hun eenheden<sup>245</sup>, terwijl operationele commandanten daar in de laatste wijziging van AOD 2005 in juli 2009 nog van werden uitgesloten<sup>246</sup>.

- b. De CDS was conform AOD 2005 verantwoordelijk voor: *het doen uitvoeren van het in de bestuursstaf ontwikkelde beleid door de operationele commando's; het besturen van en het houden van toezicht op de operationele commando's en ten slotte het binnen de Bestuursstaf fungeren als centraal aanspreekpunt voor de operationele commando's*. In AOD 2013 geeft de CDS alleen leiding aan de defensiestaf. Daarnaast *stuurt hij de operationele onderdelen aan*. Niet duidelijk wordt hoe 'het besturen van en houden van toezicht' zich verhouden tot 'aansturen' van de operationele commando's. In een andere passage van AOD 2013 wordt aangegeven dat alle 'leidinggevendenden', waaronder alle commandanten van de defensieonderdelen, onder meer belast zijn met: *de inrichting, de bedrijfsvoering en het beheer van het onderdeel waaraan zij leiding geven, met inachtneming van de generieke kaders en normen ter zake*. Hiermee lijkt sprake van een uitholling van de rol van de Commandant der Strijdkrachten met betrekking tot de 'aansturing' van de Operationele commandanten.
- c. Zowel in AOD 2005 als AOD 2013 zijn de operationele commandanten belast met de gereedstelling en instandhouding van hun eenheden voor inzet, gekoppeld aan een algemene clausulering dat zij bij het geven van leiding aan hun commando de aanwijzingen en de richtlijnen van de Chef Defensiestaf/Commandant der Strijdkrachten in acht dienen te nemen. Bij de uitvoering van deze taken worden zij, evenals DMO en CDC, conform de brochure Besturen bij Defensie 2013 (BBD 2013) in de

<sup>245</sup> Algemeen organisatiebesluit Defensie 2013, 30 oktober 2013  
Nummer: BS/2013031819: artikel 25

<sup>246</sup> 8 juli 2009 Nr. DIO/2009009592 Staatscourant 2009 nr. 10661 16 juli 2009. Aldus de toelichting werden voorheen alle dienstonderdelen opgesomd, waarvan de diensthoofden een subtaakbesluit dienen op te stellen. Dit leverde verwarring op met het binnen Defensie eveneens gehanteerde begrip defensieonderdeel. Dit artikel is nu (2009) gewijzigd zodat duidelijk is dat er binnen Defensie gesproken wordt van zeven defensieonderdelen: de Bestuursstaf, de Defensie Materieel Organisatie, het Commando Dienstencentra en de operationele commando's. In dit artikel was al bepaald dat drie operationele commando's (niet zijnde de KMar) onder de Commandant der Strijdkrachten (CDS) ressorteren. Zij worden derhalve niet aangemerkt als dienstonderdeel dat een eigen subtaakbesluit dient vast te stellen.

gelegenheid gesteld zich uit te spreken over de uitvoerbaarheid van gegeven opdrachten. De door CDS vast te stellen financiële kaders kunnen derhalve niet eenzijdig worden opgelegd.

- d. In AOD 2013 zijn de operationele commandanten belast met: 'de advisering op het gebied van militair land-, lucht- en maritiem optreden'. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 traden de operationele commandanten in de jaren tot 2013 op als 'autoriteit' ten aanzien van het militaire optreden in hun domein op basis van hun, door CDS geaccordeerde, subtaakbesluit, maar *niet* op grond van AOD 2005. In deze zin wordt thans niet alleen binnen het militaire domein, maar ook in het bestuurlijke organisatiedomein hun bijzondere kennis erkend. Een dergelijke adviserende functie, bijvoorbeeld ten aanzien van 'joint-optreden' werd in AOD 2013 evenwel niet voorzien voor de CDS.

Als geheel levert bovenstaande opsomming van taken aan de CDS een diffuus beeld op van onderlinge verhoudingen. Desondanks kan zowel op formele als materiële gronden worden vastgesteld dat de positie van de operationele commandanten in bestuurlijke zin is versterkt ten opzichte van AOD 2005.

### **Vorming defensiebreed opererende eenheden ter versterking van diversiteit krijgsmacht**

Nadat overeenstemming was bereikt over het nieuwe besturingmodel van minister Hillen moest het model verder worden vormgegeven en dienden met het oog op de personele en financiële taakstellingen reorganisaties te worden doorgevoerd. Op 5 november 2012 trad minister Hennis-Plasschaert aan als opvolger van minister Hillen. Defensie rondde voorts de reorganisatie naar aanleiding van het nieuwe besturingsmodel af op 5 november 2013<sup>247</sup>. Naar aanleiding van de beleidsbrief van Hillen werd over de totale defensieorganisatie een personeelsreductie van 12% vanaf 2011 tot 2014 doorgevoerd, zijnde 8226 vte'n. Ondanks het weer terugbrengen van de onderhoudsbestedingen naar de operationele commando's nam de personeelssterkte van

---

<sup>247</sup> De regieagenda werd vastgesteld op 2x A-4, aangeduid als 'two-pager', die was gemaakt door een kernteam bestaande uit vertegenwoordigers van de HDB, CDS, HDfC, HDBV en DCO en kwam voort uit de stukken die op 18 oktober 2013 waren vastgesteld in de Bestuursraad (BPB-comité plus DCo) en besproken in het Departementaal Beraad van 21 oktober 2013.



de operationele commando's af met ca. 5,6%. De dienstencentra zouden evenwel het leeuwendeel van de reductie voor hun rekening namen, te weten 29%. De bestuursstaf nam met 15% af. Zie ook de tabel in Bijlage 3. Ook in financiële termen zou het aandeel van de totale defensiebegroting dat aan de operationele commando's werd toegewezen verder dalen, ondanks de toewijzing van het uitgavenbudget voor de gereedstelling en inzet van de wapensystemen. De overdracht van de onderhoudsbedrijven naar de operationele commando's had daarmee als gevolg van de bezuinigingsdoelstelling niet geresulteerd in een verhoogde toewijzing van personele of financiële middelen aan de operationele commando's.

### **Selectie leidinggevenden op hoofdlijnen ongewijzigd**

Ook na de komst van minister Hillen in oktober 2010 bleef de personele vulling van de topfuncties op hoofdlijnen ongewijzigd. Sprake was van enkele accentwijzigingen. Zo werd in de aanloop naar de reorganisatie eind 2011 de functie van Hoofddirecteur Informatie & Organisatie, die tot die tijd werd vervuld door een militair, toegewezen aan een ABD-manager. Eind 2014 werd deze functie evenwel weer toegewezen aan een militair. Medio 2011 werd de functie van Commandant CDC waargenomen door en later toegewezen aan een militaire commandant. Deze werd eind 2013 weer vervangen door een ABD-manager met voorafgaande ervaring bij Jusitie en Financiën. Eind 2014 tenslotte werd de burger-directeur van de Defensie Materieel Organisatie opgevolgd door een militaire commandant. Over het geheel gesproken kan ten opzichte van de situatie in 2005 worden gesproken van een lichte verhoging van het militaire aandeel in de civiele top van Defensie. Daarentegen bleef gedurende het onderzoekstijdvak sprake van een verschillende vullingssystematiek binnen de civiele en militaire domeinen. Het civiele domein wordt 'gevuld' met personeel met voorafgaande ervaring binnen andere departementen, terwijl het militaire domein wordt gevuld met militair personeel met voorafgaande ervaring in de operationele uitvoering.

### **Subconclusie**

Door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert zijn aanpassingen in bestuurlijke verhoudingen doorgevoerd die zijn gericht op het reduceren van de complexiteit van de besturing van de organisatie. Om personele besparingen binnen de staven te beperken werd de organisatie ingericht

op basis van het principe dat kennis inzake de aanschaf en instandhouding van materiële en personele middelen maar op één plek in de organisatie zou worden belegd. De functionele sturing en daarmee samenhangende 'bestuurlijke drukte' zijn daardoor afgenomen. Voorts is de positie van CDS en OPCO's in formele zin ten opzichte van de situatie in 2005 versterkt met betrekking tot hun vermogen de uitvoering op de korte termijn (= exploitatie) aan te kunnen sturen. Daarentegen is de militaire invloed van CDS en OPCO's op de beleidsontwikkeling in formele zin verzwakt en zijn ze voor de invoering van de systematiek van *Life Cycle Costing* (LCC) afhankelijk van de ontwikkeling van kennis en kunde dienaangaande binnen de DMO. Tot slot wordt bij detailbestudering van AOD 2013 andermaal duidelijk dat een formele taakomschrijving op zichzelf onvoldoende houvast biedt voor het in kaart brengen van onderlinge relaties, aangezien altijd interpretatieverschillen zullen voorkomen bij de diverse *social actors* die onderdeel uitmaken van de organisatie. De borging en concretisering van de samenwerking in de dagelijkse bedrijfsvoering blijft daarom evenzeer van belang.

### **KENNIS- EN SUBCULTUURONTWIKKELING**

Refererend naar tabel 6 van hoofdstuk 3 gaan we thans nader in op de vastgestelde thema's inzake het onderwerp 'kennis- en cultuurontwikkeling', waarbij we ons eerst richten op de ontwikkelingen in het militaire domein en daarna op het organisatiedomein.

#### **Verpaarsing behoeftestelling binnen krijgsmachtdeelspecifieke kaders**

Minister Hennis-Plasschaert stelde in 2014 in een Kamerbrief<sup>248</sup> vast dat de eigen identiteit van de krijgsmachtdelen nog steeds gezichtsbepalend was voor de krijgsmacht en daarmee een essentiële bindende en wervende factor. Deze opvatting werd ook door alle respondenten gedeeld. Sprake was evenwel van duidelijke verschillen in de appreciatie van deze situatie. Zo zagen respondenten vanuit de civiele top het eerder als een 'tussenstand' dan een gewenste eindsituatie<sup>249</sup>:

---

<sup>248</sup> Kamerbrief BS2014002491, d.d. 7 feb 2014

<sup>249</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling A1. Citaat 48. Civiele top

*“Het is onmiskenbaar dat de OC’n[anno 2012]nog hun stempel drukken op het bedrijfDefensie, ieder met hun eigen cultuur. Je ziet daarentegen wel de pogingen toenemen om tot een defensiebrede analyse te komen.”*

In de nota *In het belang van Nederland*<sup>250</sup> stelt minister Hennis-Plasschaert vast dat *“de combinatie van basis- en nichecapaciteiten waarover de Nederlandse krijgsmacht thans beschikt een solide basis om op voort te bouwen [is].”* Daarbij ging de minister ook zover te stellen dat de aanschaf van nieuwe basiscapaciteiten - in de actualiteit van 2013 betrof dit de vervanging van het F-16 jachtvliegtuig door de Joint Strike Fighter - *zo vorm moet worden gegeven dat geen verdringingseffecten op zouden treden.* Het bestaansrecht van de krijgsmachtdelen werd hiermee bevestigd. Tegelijkertijd werden echter ook in financiële termen de grenzen tussen krijgsmachtdelen voor de langere termijn verder aangescherpt. Daarmee koos de regering ervoor om – gegeven de opgelegde taakstellingen - niet zozeer de samenstelling van de krijgsmacht als wel het voortzettingsvermogen van de capaciteiten te beperken, vooral om de krijgsmacht op de lange termijn betaalbaar te houden en af te stemmen op de (inter)nationale behoeften en mogelijkheden.

Minister Hennis-Plasschaert benadrukte verder in de nota dat het van groot belang was een evenwicht te behouden tussen identiteit van de afzonderlijke krijgsmachtdelen en de onderlinge samenwerking of ‘gezamenlijkheid’. In haar overtuiging werd dit evenwicht ‘steeds stabiel’. Het meest opvallende in haar betoog was overigens de uitwerking van het begrip ‘joint’. Aangegeven werd dat de term ‘joint’ in internationaal verband werd gebruikt voor de operationele samenwerking tussen de krijgsmachtdelen, maar dat deze term in Nederland in de vredesbedrijfsvoering ook werd aangeduid met ‘paars’. Daarmee werden beide begrippen elkaars synoniemen, terwijl minister Kamp in 2003 nog expliciet onderscheid maakte tussen ‘gezamenlijkheid in operationele zin (jointness)’ en ‘gezamenlijkheid in de ondersteuning (paars)’<sup>251</sup>.

Minister Hillen stelde bij zijn intrede vast dat er in zijn ogen weinig vorderingen waren gemaakt om de op defensie afkomende nieuwe operationele uitda-

---

<sup>250</sup> Nota in het belang van Nederland, 17 sep 2013

<sup>251</sup> Kamerstuk 29 200 X, nr. 2, d.d. 26 sept 2003 blz 17

gingen in goede banen te leiden. Zo stelde hij<sup>252</sup>:

*“We leven in een andere tijd. ICT en Cyber dwingen ons tot een hele andere benadering dan de klassieke opbouw en ik wilde gaan onderzoeken hoe we dat met elkaar zouden gaan organiseren.”(oud-minister Hillen, 10 dec 2013)*

Hij gaf evenwel ook aan dat hem de tijd had ontbroken hieromtrent vorderingen te maken. In lijn hiermee besloot minister Hennis-Plasschaert dat bij het Commando Landstrijdkrachten een *Joint Cyber Commando* versneld zou worden opgericht, enerzijds om de eigen systemen beter te kunnen beschermen en anderzijds om de benodigde offensieve capaciteit te ontwikkelen. Hiertoe zou ook samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid, andere overheden en private partijen binnen de kaders van de nationale Cyber Strategie worden gezocht. Ook zou Defensie, in principe in internationaal verband, investeren in onbemande (verkenning) systemen voor de uitvoering van moeilijke, gevaarlijke en ééntonige taken waaronder ook *unmanned demining* of het opbouwen van overzicht over grote (zee)gebieden. Verder zou de ontwikkeling van 3D-capaciteiten (*Defence, Diplomacy, Development*), en dus het geïntegreerd, interdepartementaal geleid, optreden tijdens de planning en uitvoering van operaties, worden verankerd in de organisatie. Het Duits-Nederlandse Legerkorps in Münster zou hierbij als katalysator gaan fungeren, met de intentie om Nederland binnen de NAVO en EU als gidsland te ontwikkelen. Tot slot zou ook de samenwerking met *de veiligheidspartners in eigen land* de komende jaren verder worden verdiept. Hiertoe zou het Commando Landstrijdkrachten capaciteit voor de uitvoering van een *concept development and experimentation* (CD&E)-proces structureel inbedden in de defensieorganisatie en daarmee de grondslag leggen voor de doorontwikkeling van innovatieve concepten tot bruikbare capaciteiten.

Daar waar minister Kamp zich ten doel stelde de grenzen tussen de krijgsmachtdelen te doen vervagen<sup>253</sup>, vanuit een voornemen te komen tot verdere operationele integratie, kozen de minister Hillen en Hennis-

---

<sup>252</sup> Bijlage 2. Planfase A2. Citaat 905. Politieke leiding

<sup>253</sup> Kmst 29 200 X, nr. 2, 26 sept 2003: 17

Plasschaert voor het accentueren van de specifieke kenmerken van de krijgsmachtdelen. ‘Verpaarsing’ van de behoeftestelling richt zich daarmee vooral op inrichting van een proces dat tot doel heeft de mogelijkheden tot samenwerking te optimaliseren, uitgaande van een noodzakelijk geachte diversiteit in de uitvoering.

### **Versterking joint opleiding en training, maar ‘niet paarser dan verantwoord’**

Ondanks de erkende ‘eigenheid’ van het optreden van de verschillende krijgsmachtdelen werden de komende jaren, aldus minister Hennis-Plasschaert in eerder genoemde nota, geïntegreerde inzet, opleiding en training de norm en hetzelfde gold voor de ondersteunende processen, zoals materieelverwerving en doctrineontwikkeling. Een dergelijke krijgsmacht stelde, aldus Hennis-Plasschaert, eisen aan het proces van systeemintegratie en vergde een hoge mate van interoperabiliteit, niet alleen op (materieel) technisch gebied, maar ook in doctrines en het gereedstellingsproces (voorbereiding op inzet).

Ondanks bovenstaande geformuleerde behoefte tot geïntegreerd optreden stelden respondenten vast dat er kennelijk geen behoefte bestond aan kennisontwikkeling op dit vlak. Zo werden geen specifieke ‘joint’ kenniscentra ingericht op gelijk niveau als de operationele commando’s. Alle nieuwe kennisterreinen, zoals 3D en Cyber, werden organisatorisch ondergebracht bij de bestaande operationele commando’s. Daarenboven werden per operationeel commando nog ‘warcenters’ ingericht om de veelheid aan vakkennis die nu nog was gespreid in diverse kenniscentra en netwerken te bundelen en verder (per krijgsmachtdeel) te ontwikkelen met verbindingen aan NAVO-onderdelen. Dergelijke ‘warcenters’ pasten ook bij de in AOD 2013 gegeven opdracht aan de operationele commandanten te ‘adviseren over het militaire optreden in hun domein’. Daarmee werden de grenzen tussen de krijgsmachtdelen, weliswaar uitgaande van de principiële mogelijkheid tot samenwerking bij uitzendingen, niet alleen verder aangescherpt, maar ook mogelijkheden geboden deze krijgsmachtdeel-specifieke kennis verder te verdiepen.

### **Vormgeving overleg door centrale regie en decentrale uitvoering**

Aldus minister Hillen<sup>254</sup> zou het motto in het regeerakkoord 'je gaat erover of niet' ook als richtsnoer worden gehanteerd voor de inrichting van de bedrijfsvoering. Rolvastheid, zo stelde de minister, was daarbij de norm.

Volgens BBD 2013 wordt overleg gevoerd in een Stafoverleg en Politiek beraad (PB) onder leiding van de minister met als leden SG, HDB, HDFC, CDS en DCo (Stafoverleg) en voor het PB aangevuld met PSG, HDBV, DJZ, HDP en de commandanten van de defensieonderdelen. Voorts is er onder leiding van de SG een bestuursraad met de leden conform het Stafoverleg met uitzondering van de minister en een Departementaal Overleg conform het Politiek Beraad met uitzondering van de minister. Overleg wordt gevoerd ter ondersteuning van de besluitvorming, uitvoering uitvoerbaarheidstoets en het creëren van draagvlak.

Uit de reacties van respondenten kon worden afgeleid dat het nieuwe besturingsmodel weliswaar in algemene zin werd gezien als verbetering ten opzichte van het eerdere model, maar toch ook de resultante was van moeizaam bevochten compromissen. Vanuit de politieke en civiele top bezien moest de scherpere afbakening tussen beleid, uitvoering en toezicht, waarvoor respectievelijk HDB, CDS en HDF&C verantwoordelijk waren, zorgen voor voldoende duidelijkheid in de besturing van de organisatie. Deze functionarissen maakten deel uit van het BPB-comité, dat later werd omgedoopt tot de bestuursraad. Respondenten vanuit de militaire en civiele top trokken daaruit de conclusie dat als gevolg van deze bestuurlijke aanpassingen de operationele commandanten wel mochten meepraten in het Departementaal Beraad later omgedoopt naar Departementaal Overleg, maar niet meebeslissen.

Toch was het de meeste respondenten binnen de civiele top ook duidelijk dat de leden van de bestuursraad zich nog verder dienden te ontwikkelen om de hun toegewezen rol te kunnen uitvoeren. Zo werd gesteld<sup>255</sup>:

---

<sup>254</sup> Nota Mindef. Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld, nr. BS2011011591, d.d. 8 april 2011

<sup>255</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling Aa. Citaten 40 en 70. Civiele top

*“Ik heb het idee dat de noodzakelijke kennis binnen de Bestuursstaf wel in toenemende mate aan het komen is [anno 2012]; en dan wil je de CDS in het BPB hebben sprekende namens de drie OC’n; dan moet die CDS eerst wel langs die drie sporen in dat model gaan zitten. Daar moet je nog eens goed over nadenken of dat voldoende is afgedekt.”*

### **Ontwikkeling klant-leverancierrelaties met (meer) oog voor het primaire proces**

In het verlengde van de allocatiefunctie van de CDS konden de operationele commando’s *“binnen de gestelde normen en kaders zeggenschap uitoefenen over de door de dienstencentra op te leveren producten en diensten ter ondersteuning van [hun commando].”* Onduidelijk bleef evenwel hoe een dergelijke taak zich verhiel tot de eerder in AOD 2005 aangegeven verantwoordelijkheid om *de behoefte en kwaliteitseisen op te stellen voor de door het Commando Dienstencentra en de Defensie Materieel Organisatie op te leveren producten en diensten, binnen de gestelde kaders.* ‘Taaltechnisch’ lijkt er weinig verschil te bestaan tussen het hebben van ‘zeggenschap’ of ‘verantwoordelijkheid’ voor de behoeftestelling van de door de dienstencentra op te leveren producten. De vraag is dus hoe deze accentverschuiving daadwerkelijk wordt geconcretiseerd in de uitvoering.

Toch is ook hier, in combinatie met de rol van de CDS als *corporate allocator*, sprake van een sterkere positionering van de operationele commando’s ten opzichte van de dienstencentra. Het bureaucratische en omslachtige proces van totstandkoming van dienstverleningsovereenkomsten werd in 2012 verlaten, zodat sindsdien de dienstverlening in onderling overleg tot stand werd gebracht.

Anderzijds waren respondenten vanuit de OPCO’s ook niet volledig tevreden<sup>256</sup>. Ondanks het besluit de onderhoudsbedrijven terug te brengen naar de Operationele commando’s nam de personele omvang van de commando’s als totaal af. Deze taakstelling gold in het bijzonder voor de staven van de Operationele commando’s, waardoor geen ruimte kon worden geboden voor stafcapaciteit om de onderhoudsbedrijven aan te sturen. Zo stelde een respondent:

---

<sup>256</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling Ab. Citaat 401. Operationele Cdo’s

*“Nu krijgen we de bedrijven weer terug, maar niet met de capaciteit om ze aan te sturen.”*

### **Subconclusie**

Terwijl de door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert doorgevoerde structuurmaatregelen vooral zijn gericht op het versterken van de positie van de CDS op het krijgsmachtbreed aansturen van de uitvoering voor de korte termijn, richt de kennis- en subcultuurontwikkeling zich vooral op het verdiepen van de kennis inzake krijgsmachtdeelspecifiek optreden binnen financiële kaders voor de langere termijn. Niet duidelijk blijft langs welke weg deze sporen elkaar zullen ontmoeten.

### **BESTURING IN ENGE ZIN: PLANNING & CONTROL DEFENSIE NIEUWE STIJL**

De problematiek rond de beheersing van de materiële exploitatie kon alleen worden opgelost door het beoogde investeringspercentage van 20% los te laten. Door herschikking moest hiermee een structureel probleem van 348 miljoen - in casu een tekort op het budget voor materiële exploitatie - worden opgelost. Zo liep het investeringspercentage voor 2013 terug naar 13.6 %. Dit percentage zou vervolgens tot 2017 op basis van de ingediende plannen weer geleidelijk moeten oplopen naar 19.7%<sup>257</sup>. Om in de toekomst dergelijke problemen te voorkomen zou aldus minister Hennis-Plasschaert<sup>258</sup> de systematiek van levensduurkosten, of *Life Cycle Costing* (LCC), vanaf 2015 een structurele plaats krijgen in het plan- en begrotingsproces en de bedrijfsvoering. Volgens de in november 2013 vastgestelde regieagenda<sup>259</sup> moest sprake zijn van een realistisch en beheerst evenwicht *‘tussen ambities en middelen (lange termijn) en activiteiten en middelen (korte termijn)’*. Dit mede om nieuwe interne financiële problemen te voorkomen.

Aangezien echter de begroting en administratie vooralsnog organisatie- en niet productgericht waren ingericht, zou deze fundamentele aanpassing

<sup>257</sup> Kamerstuk 33 750 X, nr. 2, blz. 47.

<sup>258</sup> Kamerstuk 33 763 , nr. 1., d.d. 17 sept 2013, Nota in het belang van Nederland: 29 en 30

<sup>259</sup> Dit werd vastgesteld in de regieagenda bij de start van het nieuwe besturingsmodel op 5 november 2013. De two-pager was gemaakt door een kernteam bestaande uit vertegenwoordigers van de HDB, CDS, HDfC, HDBV en DCO en kwam voort uit de stukken die op 18 oktober 2013 waren vastgesteld in de Bestuursraad (BPB-comite plus DCO) en besproken in het Departementaal Beraad van 21 oktober 2013



verstrekken de gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering. Hiervoor was aanvullend onderzoek in relatie tot de verdere vorderingen van de invoering van ERP noodzakelijk.

Minister Hennis-Plasschaert erkende begin 2013<sup>260</sup> dat de huidige rapportages geen betrouwbaar beeld gaven van de inzetbaarheid van de krijgsmacht. Zij kondigde aan bij het jaarverslag en de begroting te rapporteren over de mate waarin Defensie in staat was de inzetbaarheidsdoelstellingen te halen. Enige maanden later rapporteerde de minister<sup>261</sup> dat er inmiddels, met gebruikmaking van de bestaande<sup>262</sup> materieel logistieke systemen en het financiële ERP-systeem FINAD, sjablonen waren ontwikkeld voor de 27 grootste wapensystemen om de problematiek rond de beheersing van de materiële exploitatie op te lossen. In deze sjablonen kon de instandhouding van wapensystemen ook voor de langere termijn in financiële kaders gebracht. Mede gelet hierop meende de minister in 2015 over voldoende stuur- en verantwoordingsinformatie te beschikken om een wapensysteemgebonden kosteninzicht in de begroting van 2015 te kunnen verwerken.

De toepassing van de systematiek van levensduurkosten binnen ERP M&F<sup>263</sup> (w.o. FINAD) viel, aldus de minister, buiten de reikwijdte van het huidige ERP-programma en zou derhalve deel moeten uitmaken van de doorontwikkeling van het systeem dat verder vorm zou worden gegeven door de 'staande' organisatie. De minister meende dat de laatste migraties in het tweede kwartaal van 2015 zouden kunnen worden voltooid en dat Defensie dan zal beschikken over een geïntegreerde bedrijfsvoering met een basissysteem voor logistiek en financiën, dat een goed fundament zal vormen voor verdere ontwikkeling. Zij sloot evenwel verdere vertraging niet uit, doordat zich problemen voordeden bij de uitvoering van de noodzakelijke dataschoning, er verlies van kennis en deskundigheid door verloop van personeel optrad en er grenzen waren aan het absorptievermogen van de defensieonderdelen om de (nieuwe) veranderingen in de bedrijfsvoering door te voeren.

---

260 Nota Beheer bij Defensie, BS2013004810, 14 feb 2013

261 Kamerstuk 33 763, nr. 1., d.d. 17 sept 2013, Nota in het belang van Nederland: 29 en 30

262 Ook wel aangeduid als 'de legacy-systemen'.

263 M&F: Materiële en Financiële functiegebied

Volgens de ARK<sup>264</sup> bleef evenwel de volledige invoering, binnen zowel het financiële als materieellogistieke domein, van ERP een essentiële randvoorwaarde om doelstellingen, activiteiten en middelen (kosten) aan elkaar te kunnen koppelen. Volgens de ARK konden de huidige IV-systemen nog steeds geen betrouwbare informatie over de operationele gereedheid en over de kosten van personeel en materieel per wapensysteem (investeringen en exploitatie) genereren. De ARK memoreerde verder het besluit in 2006 om de geavanceerde functionaliteit voor operationele gereedheid en besturing van materieellogistieke processen<sup>265</sup>, buiten de scope van het programma te plaatsen. Deze keuze resulteerde in een onvolledig kosteninzicht tot het moment dat alle systemen en eenheden volledig op het ERP-systeem waren overgezet, hetgeen aldus de ARK op zijn vroegst in 2017 mogelijk zou zijn.

De discrepantie tussen de opvattingen van de minister en de ARK over het moment waarop de kamer over voldoende stuur- en verantwoordingsinformatie zou beschikken kan alleen worden verklaard tegen de achtergrond van verschillen van inzicht in de defensieorganisatie zelf over de kwaliteit van de maandrapportages. Hierbij staan militaire opvattingen over de centrale rol die aan het professionele oordeel van commandanten moet worden toegekend tegenover opvattingen in de civiele top dat er alleen op basis van een volledig ingevoerd ERP-systeem een objectiveerbaar oordeel zou kunnen worden gegeven. Zowel in 2006 als in 2013 gaf de politieke leiding aan<sup>266</sup> ervan overtuigd te zijn dat op basis van de informatie over de operationele gereedheid die de minister ter beschikking stond, nog steeds een toereikend beeld kon worden gevormd over de mate van inzetbaarheid van de eenheden, maar dat dit beeld verder kon worden vervolmaakt na volledige invoering van een ERP. De invoering daarvan was dus niet randvoorwaardelijk, maar ondersteunend.

---

264 Kamerstuk 33 605X, nr. 2, Rapport ARK Jaarverslag 2012 en slotwet Min van Defensie 15 mei 2013

265 Modulen voor personele en materieellogistieke samenstelling van uitgezonden eenheden, deployed server, Supply Change Management en Asset Management

266 Kmst 32 248, nrs. 1-2, ARK-rapport inzake verantwoordingsrapportage Defensie

## CONCLUSIE

In de loop van 2010 bleek dat de defensieorganisatie jarenlang had ingeteerd op voorraden reservedelen en onderhoudscapaciteit, waardoor de instandhouding van voldoende wapensystemen onder druk kwam te staan en daarmee ook de geoefendheid van eenheden gevaar liep. Minister Hennis-Plasschaert erkende op 14 februari 2013 ook dat de Kamer in het verleden onvoldoende was geïnformeerd over de realisatie van inzetbaarheidsdoelstellingen. Een respondent vanuit de politieke leiding verwoordde het binnen de Defensieorganisatie algemeen gedeelde standpunt dat<sup>267</sup>

*“De bedrijfsvoeringsproblemen van Defensie toe te schrijven [zijn] aan de complexiteit van de organisatie en de continue verandering...”*

Onder de druk van het mogelijk niet ten volle kunnen ondersteunen van deelname aan crisisbeheersingsoperaties werden alle zeilen bijgezet en bleek het mogelijk door onderling overleg tot verbeteringen te komen van het allocatieproces en de eerste aanzetten te geven aan de invoering van kosten- en prestatiesturing; dit terwijl in alle voorgaande jaren was vastgesteld dat dit alleen mogelijk was na volledige invoering van ERP. De verdere begeleiding van de invoering van een basisfunctionaliteit van ERP uiterlijk per 2014 werd overgedragen aan de operationele commando's. Vast stond dat hiermee niet tegemoet kon worden gekomen aan de totale functionele behoefte van de organisatie.

Medewerking van en samenwerking met de operationele commando's bleek, door het ontbreken van een defensiebreed toepasbaar toetsingskader, essentieel om de financiële huishouding van de organisatie weer op orde te brengen. Binnen de staf van de CDS werd erkend dat de normstelling ten aanzien van de gereedstelling alleen in onderling overleg met de Operationele commando's kon worden vormgegeven. De Operationele commando's bleven immers de kennismanagers in hun vakgebied. De problematiek bleek verder alleen oplosbaar door aanzienlijke bijstellingen door te voeren in de verhouding tussen de materiële exploitatie en de investeringen, waardoor het investeringsquote daalde naar 13,6% in 2013 en pas in 2017 op de met

---

<sup>267</sup> Bijlage 2. Implementatie A1. Citaat 91a. Politieke leiding

het parlement overeengekomen 20% (19.7%) kon worden gebracht.

In de aanloop naar de beleidsbrief van minister Hillen bleek andermaal dat de civiele top en de operationele commandanten in velerlei opzicht tegenover elkaar stonden. In de discussie eisten de OC'n meer zelfstandigheid en autonomie ten aanzien van het gereedstellingsproces. Binnen de civiele top werd erkend dat de complexiteit van de besturing te ver was doorgeschoten. Daarentegen werd vastgehouden aan de splitsing van operatiën en ondersteuning in de uitvoering, teneinde daarmee tegemoet te komen aan het beleid in de rijksoverheid.

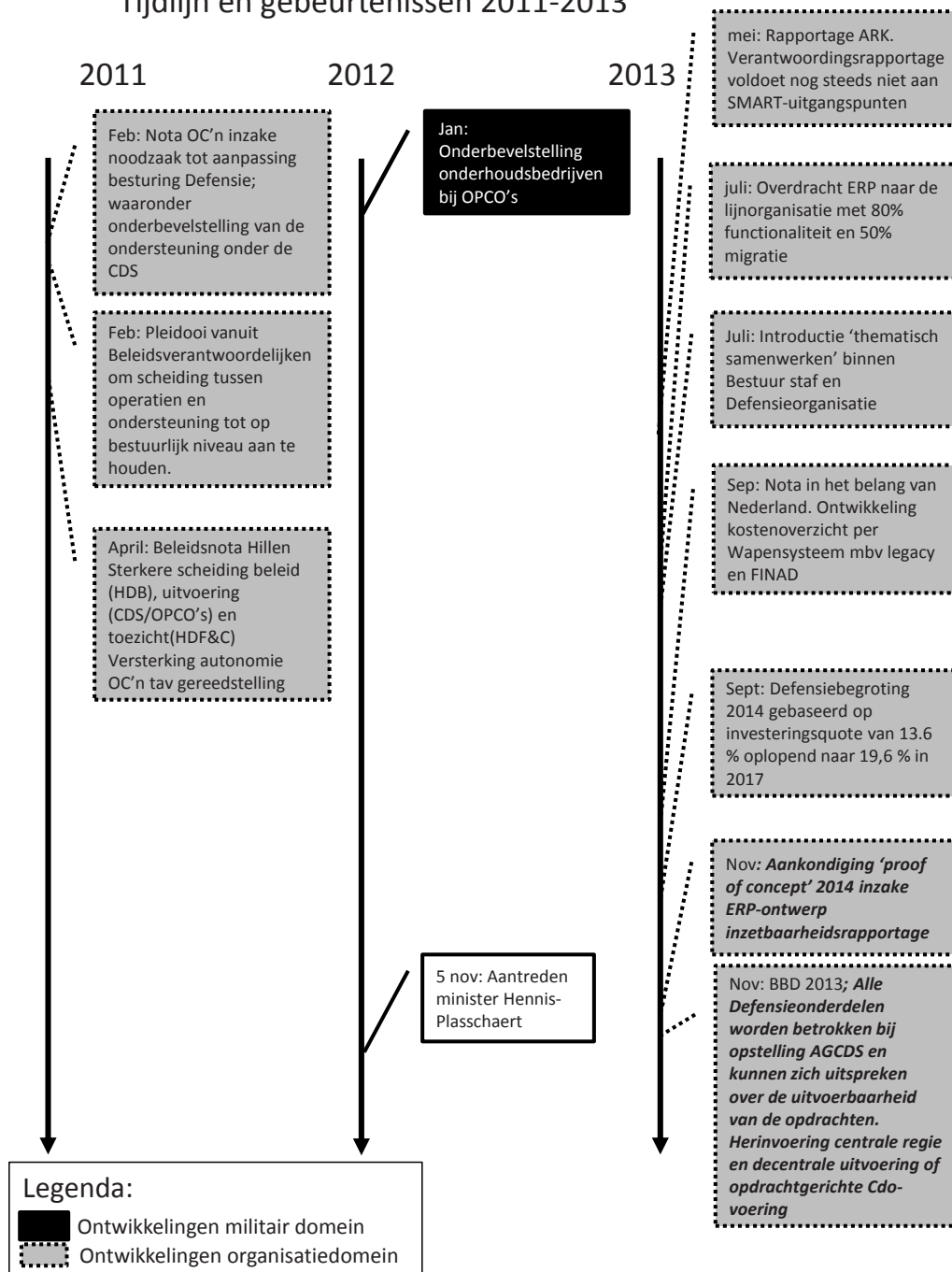
Minister Hillen gaf impliciet in zijn beleidsbrief aan dat de grenzen van centralisatie en directieve planning waren bereikt. Minister Hillen kwam tot een compromis waarbij hij de organisatorische scheiding van beleid, uitvoering en toezicht verder doorvoerde door concentratie van beleidsfuncties en meer autonomie in de uitvoering toe te staan. Op basis van het nieuwe besturingsmodel van 2013 werden de grenzen tussen de krijgsmachtdelen niet alleen verder aangescherpt, maar ook mogelijkheden geboden de krijgsmachtdeelspecifieke kennis verder te verdiepen binnen daartoe ingerichte 'warcenters'.

Minister Hennis-Plasschaert voegde aan de doorontwikkeling van prestatie-sturing nog een belangrijke notie toe, namelijk de inrichting van een begrotingsproces gebaseerd op de realisatie van inzetbaarheidsdoelstellingen, levensduurkostenbewaking van (hoofdwapen-) systemen en assortiments- of categoriegewijs<sup>268</sup> werken. Deze aanvulling vergde evenwel belangrijke aanpassingen aan het ERP-ontwerp dat tot dan toe was ontwikkeld en moest derhalve worden meegenomen in de toekomstplannen na 2014. Bij de verdere concretisering van prestatiesturing bleef de discrepantie aanwezig tussen de opvatting dat de prestaties van de operationele eenheden in objectieveerbare eenheden en met behulp van geautomatiseerde systemen moesten kunnen worden weergegeven versus de opvatting dat in alle gevallen een professioneel oordeel leidend zou moeten zijn.

---

<sup>268</sup> Categoriemanagement duidt op aanschaf en beheersing van rijksbrede assortimenten

## Tijdslijn en gebeurtenissen 2011-2013



### DOORONTWIKKELINGSFASE OP HOOFDLIJNEN

## 7. OVERKOEPELENDE ANALYSE

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn we per onderzoeksfase ingegaan op de beantwoording van drie van de vier onderzoeksvragen, te weten:

- a. Welke structurele maatregelen zijn door de organisatieleiding genomen?
- b. Wat waren de reacties van actoren op deze maatregelen?
- c. Op welke wijze heeft afstemming plaatsgevonden tussen actoren tijdens de verschillende perioden gericht op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader?

Bovenstaande vragen richten zich in het bijzonder op een historische beschrijving van de bestuurlijke ontwikkelingen in de defensieorganisaties in hun organisatorische context. Voorafgaande hoofdstukken laten per periode een beeld zien van de wijze waarop actoren in de organisatie reageerden op doorgevoerde structuuraanpassingen. Om evenwel de vierde onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden moet inzicht worden geboden in de krachtenvelden in de omgeving van Defensie. Zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 3 gaat het daarbij niet zozeer om inzicht in formele relaties tussen Defensie en nationale of internationale fora, maar om de interpretatie van actoren in de defensieorganisatie van dergelijke relaties. Zij bepalen immers zelf de mate waarin externe factoren ook daadwerkelijk van invloed zullen zijn op hun handelen.

Zoals in het in hoofdstuk 2 geschetste analysekader (figuur 7) is aangegeven zijn voor de analyse van onderlinge relaties in hun institutionele context drie zaken van belang, als eerste de appreciatie van ontwikkelingen in de verschillende beleidsnetwerken die de defensieorganisatie omringen, voorts de daarmee samenhangende interdependenties in de organisatie binnen het gekozen besturingsmodel en tot slot de door de organisatieleiding gehanteerde verander- en communicatiestrategie. Deze veranderstrategie zou er op gericht moeten zijn drijfveren van actoren tegen veranderingen weg te nemen. De veronderstelling is immers dat de defensieleiding maatregelen treft om te komen tot *'alignment of logics of action'* (Bacharach c.s. 1996) om daarmee het voortbestaan van de organisatie te borgen en haar legitimiteit te versterken.

### EXTERNE ORIËNTATIE DEFENSIEORGANISATIE

Als eerste is het van belang te komen tot een beeld van de externe beleidsnetwerken waartoe actoren zich het meest aangesproken voelen. Om in de woorden van Souitaris, Zerbinati & Liu te spreken, is de vraag of organisatieonderdelen: *'focus their isomorphism' internally toward the parent (endoisomorphism) or externally toward the industry (exoisomorphism) (2012: 477)*. *'The industry'* heeft in dit geval betrekking op de (internationale) externe markt waar de producten van de organisatie worden ingezet en kan onder *'the parent'* de (nationale) rijksoverheid worden verstaan.

In dit onderzoek onderzochten we de opvattingen van een zevental *social actors*, namelijk de politieke leiding, de civiele en militaire top, de operationele commando's, de dienstencentra, de militaire vakbondvertegenwoordigers en de jonge leiders. Hun opvattingen worden ontleend aan uitspraken die inzicht verschaffen in hun legitimeringsbasis. Dit betreft meer in het bijzonder citaten opgenomen in Bijlage 2, met de aanduiding '(L)'. Voorts kan op basis van die uitspraken inzicht worden geboden in de externe oriëntatie van de defensieorganisatie als geheel.

*Politieke leiding.* Binnen de reacties van respondenten die als groep de politieke leiding vertegenwoordigden klonk vooral de behoefte door aan een heldere verantwoording over de realisatie van opgelegde bezuinigingen, de besteding van toegewezen (financiële) middelen en effectief militair

optreden in crisisoperaties. In dit licht is er kritiek op Defensie als gesloten organisatie, waarbinnen de krijgsmachtdelen elkaar voortdurend onderling lijken te beconcurreren. Ook bestaat de overtuiging dat het ministerie onvoldoende oog heeft voor de politieke realiteit en de positionering van Defensie als onderdeel van de Rijksoverheid en binnen de samenleving als geheel.

Met betrekking tot de interne organisatie wordt aangegeven dat sprake is van een diffuse verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de top van de organisatie. Hiermee wordt bedoeld op de bijzondere relatie tussen Minister en de ambtelijke top en de militaire leiding binnen de bestuur staf<sup>269</sup>:

*“Wat altijd terugkomt is de positie van de SG en de CDS en hoe die zich tot elkaar verhouden. De uiteindelijk verantwoordelijke is de SG, terwijl de CDS toch gewoon militair verantwoordelijk is. Dat blijft een worsteling in de besturing.”*

Ondanks deze kanttekeningen verwacht de politieke leiding dat Defensie als zodanig richting parlement en samenleving als één geheel optreedt. Respondenten stelden in algemene zin vast dat Defensie uiterst complex was georganiseerd, waarbij bovendien prikkels leken te ontbreken om te komen tot meer doelmatig handelen en onderlinge samenwerking. Oud-minister Hillen verwoordde het, mede vanuit zijn eerdere functies als woordvoerder voor Defensie in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> kamer, aldus<sup>270</sup>:

*“En daarom vind ik ook dat je pas op de organisatie van de krijgsmacht moet ingrijpen als die organisatie aan het ontsporen is en dan bedoel ik dat er een ‘bestaffing’ plaatsvindt die zo extreem is dat het niet meer efficiënt is wat er gebeurde. Dat er bijvoorbeeld een conservatisme op gaat liggen dat gaat hinderen bij de uitvoering.”*

In het bijzonder miste de politieke leiding rapportages over de operationele prestaties van de krijgsmacht als geheel – los van de evaluaties van

---

269 Bijlage 2. Implementatiefase A1. Citaat 117. Politieke leiding

270 Bijlage 2. Implementatiefase A2. Citaat 876. Politieke leiding



uitgezonden eenheden - , terwijl vanaf begin 2000 reeds door de Defensie-leiding wordt gesproken over de invoering van ‘prestatiesturing’. Uit de inbreng van respondenten kon verder worden afgeleid dat verdere defensiebrede inrichting van ondersteunende diensten (verpaarsing) en *outsourcing* werden ondersteund. Daarbij moest gewaakt worden voor behoud van voldoende kennis en kunde om de nieuwe koppelvlakken adequaat in te kunnen richten en te voorkomen dat *outsourcing* daardoor mogelijk eerder duurder dan goedkoper uit zou vallen voor de organisatie.

*Civiele top*. Onderstaand citaat uit één van de interviews verwoordde de opvattingen van de respondenten uit het civiele deel van de bestuursstaf<sup>271</sup>:

*“Zoals defensie functioneerde was niet toekomstbestendig. Je had vrij autonome defensieonderdelen, terwijl de hele wereld om je heen inclusief het bedrijfsleven aan het clusteren was, standaardiseren en schaalvergroting zocht, ..... stappen zette naar outsourcing/uitbesteding (van facilitaire zaken).”*

Met bovenstaande visie werd aangesloten op de ambitie van diverse kabinetten in het afgelopen decennium om te komen tot vernieuwing van de Rijksdienst onder het motto ‘Beter en kleiner’<sup>272</sup>. Hierin passen termen als ‘concentratie’ en ‘standaardisatie’ van gelijksoortige diensten en processen, waarmee belangrijke personele besparingen kunnen worden doorgevoerd en ook mogelijkheden tot rijksbrede samenwerking tussen departementen en met het bedrijfsleven ontstaan. Zo stelde een respondent vanuit de civiele top<sup>273</sup>:

*“Dat betekent dat de bedrijfsvoering [binnen de rijksoverheid] steeds meer op elkaar moet worden afgestemd waardoor het [de rijksoverheid/ministeries] ook makkelijker te reorganiseren is.”*

Voor Defensie had toepassing van een dergelijk beleid tevens het voordeel dat daarmee, althans in theorie, een deel van de opgelegde bezuinigingen kon worden gerealiseerd zonder dat direct werd ingeboet op de operationele

271 Bijlage 2. Planfase A2. Citaat 19. Civiele top

272 Nota Vernieuwing Rijksdienst, 25 sept 2007

273 Bijlage 2. Planfase A2. Citaat 76. Civiele top

slagkracht van de krijgsmacht. Ook toen tijdens de fase van doorontwikkeling bleek dat een bepaalde mate van decentralisatie noodzakelijk was, werd door de civiele top benadrukt dat de voortuitgang op de weg naar proces- en gegevensstandaardisatie niet teniet mocht worden gedaan. In lijn hiermee verwoordde minister Hennis-Plasschaert begin 2013 ook nog de centrale opvatting van de civiele top<sup>274</sup> in haar rapportage over de lopende reorganisatie dat:

*“De keuze tussen decentraal en centraal ..er vaak één [is] tussen enerzijds ruimte en flexibiliteit in de uitvoering en anderzijds doelmatigheid. Maatwerk is vanuit de uitvoering vaak wenselijk, maar heeft een prijs.”*

De conclusie is dat de civiele top zich vooral opstelde als pleitbezorger van het doorvoeren van personele besparingen door samenvoeging van onderdelen die vanuit een defensiebreed perspectief soortgelijke werkzaamheden uitvoerden. Dergelijke bedrijven zouden dan uitbesteed kunnen worden waarmee een bijdrage werd geleverd aan de bestuursvernieuwing van de Rijksoverheid. In dit licht was het ook zinvol, ondanks erkende verschillen, alle krijgsmachtdelen onder één commandant te plaatsen zodat daarmee ‘de militaire stem’ transparant en eenduidig zou worden gehoord.

*Militaire top.* De aanleiding tot de doorgevoerde bestuursvernieuwing in 2005 was, aldus respondenten vanuit het militaire deel van de bestuursstaf, het moeten doorvoeren van bezuinigingen en het ‘afbreken’ van de macht van de bevelhebbers, aangezien die konden worden gezien als struikelblok om te komen tot de noodzakelijke bundeling van schaarse middelen. Zo werden aldus een militaire respondent vóór 2003<sup>275</sup>:

*“.....bij de bevelhebbers besluiten genomen die van zodanig politieke, publieke maar ook operationele aard waren dat die eigenlijk in het ministerie [i.c. het kerndepartement] moesten liggen.”*

Met bovenstaande stellingname leek de militaire top zich aan te sluiten bij de civiele top voor wat betreft de legitimering van de herstructurering. Hoewel

<sup>274</sup> Kamerbrief 33 733 X, nr. 116, d.d. 14 feb 2013 verbetering beheer bij Defensie

<sup>275</sup> Bijlage 2.Planfase A1. Citaat 137. Militaire top

verwacht zou mogen worden dat de militaire top als zodanig ook als pleitbezorger voor aanpassingen in de operationeel-militaire omgeving zou optreden bleek dit in de praktijk niet het geval. De in het rapport Franssen gedane oproep (2002: 5): *“om de versterking van het gemeenschappelijk ‘joint’ optreden uitgangspunt te maken van denken en handelen”*, werd weliswaar in algemene zin ondersteund, maar werd nadrukkelijk niet als aanleiding gezien om de herstructurering door te voeren. Alle militaire respondenten waren van mening dat daarvoor een dergelijke structurele aanpassing niet noodzakelijk was. Ook pleitte geen van de respondenten in dit verband voor de instelling van een Permanent Joint HQ als basis voor de ontwikkeling van een ‘joint’ gedachtegoed en een daaraan verbonden uitvoeringspraktijk. Respondenten vanuit de militaire top meenden dat de krijgsmachtdelen elkaar op tactisch en operationeel terrein in de loop van de jaren beter wisten te vinden. Dit gegeven werd evenwel nadrukkelijk niet gezien als resultante van het besturingsmodel, maar het gevolg van de missie in Uruzgan. Zo werd gesteld<sup>276</sup>:

*“Het gaat dus niet alleen om de hark, maar door gezamenlijke operaties en opleiding ontstaat de juiste mindset.”*

In algemene zin stelde de militaire top zich op als intermediair tussen de operationele commando's en de civiele top om daarmee tot een zo kosteneffectief mogelijke inrichting van de primaire processen te komen, maar niet als pleitbezorger van een verdere operationele integratie. In dit licht verdienden de operationele commandanten, ondanks de onderbevelstelling, ook een volwaardige plek in de besturing van de organisatie. Een respondent stelde<sup>277</sup>:

*“Want het departement en de minister functioneren beter als zij toch rechtstreeks contact hebben met de uitvoerder.”*

*Operationele commando's.* Naar het oordeel van de meeste respondenten vanuit de operationele commando's stonden de bezuinigingen aan de basis van de invoering van het nieuwe besturingsmodel. Nadrukkelijk

---

<sup>276</sup> Bijlage 2. Implementatie Ba. Citaat 93. Militaire top

<sup>277</sup> Bijlage 2. Implementatie Aa. Citaat 139. Militaire top

werd gesteld, in lijn met de visies daaromtrent in de bestuur staf als geheel, dat de uitvoering van gemeenschappelijke operaties niet de aanleiding was. Zo stelden diverse militaire respondenten<sup>278</sup>:

*“Het uitvoeren van gemeenschappelijke operaties was niet de aanleiding, omdat we ook achteraf geredeneerd niet meer joint zijn gaan optreden.”*

De opvatting dat de inzet onder centrale leiding diende te komen van de CDS werd algemeen gedeeld. Respondenten stelden daarnaast vast dat de positie van de CDS ten opzichte van de operationele commandanten ook vanuit emotionele overwegingen was versterkt: *“gegeven een zeker ongemak en onvrede met de positie en macht van de oud-bevelhebbers”*<sup>279</sup>.

Respondenten meenden dat het besturingsmodel op zich geen aanleiding vormde om anders te handelen. Zo stelde een respondent<sup>280</sup>:

*“We zijn niet anders gaan werken. Daar was ook geen aanleiding toe. Operationeel klopte het. Dat heeft Kamp ook niet willen aanpakken. Het ging alleen om dingen erom heen; buiten het operationele domein. Bevelhebbers werden gedwongen zich uitsluitend op operationele zaken te richten en de overige zaken aan anderen over te laten.”*

Resultante van de invoering van het besturingsmodel Kamp was, aldus respondenten, dat de krijgsmacht weliswaar goedkoper was geworden – uit minder mensen bestond – , maar niet doelmatiger aangezien de beschikbaarheid van wapensystemen en daarmee ook de geoefendheid van eenheden onder druk was komen te staan. Vastgesteld werd verder dat pas recent (in 2012/2013) stappen waren genomen om op centraal niveau de kostenstructuur van wapensystemen in kaart te brengen. Daarbij was de militaire defensieleiding evenwel nog niet toegekomen aan het ontwikkelen van een defensiebreed toepasbaar kwalitatief referentiekader op basis waarvan de toegevoegde waarde van de inzet van wapensystemen onderling zou

<sup>278</sup> Bijlage 2. Planfase Ba. Citaten 221. Operationele Cdo's

<sup>279</sup> Bijlage 2. Planfase A1. Citaat 248. Operationele Cdo's

<sup>280</sup> Bijlage 2. Implementatiefase A1. Citaat 231. Operationele Cdo's

kunnen worden vergeleken. Een respondent stelde<sup>281</sup>:

*“Niemand meet de prijs van het feit dat ik jarenlang te weinig heb getraind; niemand meet de prijs van het niet doorgaan van oefeningen.”*

Ook was naar de mening van veel respondenten de intentie vanuit het besturingsmodel te komen tot verdere vervaging van de grenzen van de krijgsmachtdelen en meer gezamenlijkheid niet gerealiseerd. Dit was vooral te wijten aan de vele financiële taakstellingen. Aldus een respondenten<sup>282</sup>:

*“Op een gegeven moment werd het weer landje-pik tussen de operationele commando's.”*

Respondenten toonden zich tevreden over de recente invoering van opdrachtgerichte commandovoering en de decentralisatie van de onderhouds-bedrijven bij de ‘eigen’ krijgsmachtdelen met ingang van 2012, omdat ze daarmee beter in staat werden gesteld gegeven opdrachten, met een zekere vrijheid van handelen, uit te voeren. Daarentegen waren ook sceptische geluiden hoorbaar met betrekking de voorgestelde vrijheid van handelen, omdat werd beseft dat door invoering van ERP normeringen en defensiebrede standaarden tot beperkingen zouden leiden. De autonomie van de krijgsmachtdelen werd daardoor immers weer beperkt. De noodzakelijk geachte vrijheid van handelen was dus, aldus vele militaire respondenten, tegen een hoge prijs bevochten.

De operationele commando's bleven zich gedurende de onderzoeksperiode primair richten op hun internationale operationele omgeving, waarbinnen zich naar hun oordeel geen wezenlijke wijzigingen hadden voorgedaan. De structuuraanpassingen dienden vanuit die optiek in alle gevallen ten dienste te staan van de primaire taak.

*Dienstencentra.* Door respondenten van de dienstencentra werden de wijzigingen in de maatschappelijke omgeving gezien als aanleiding te

---

<sup>281</sup> Bijlage 2. Implementatie A1. Citaat 428. Operationele Cdo's

<sup>282</sup> Bijlage 2. Implementatie Bb. Citaat 370. Operationele Cdo's

komen tot de vorming van ‘*shared services*’ met het oog op het kunnen doorvoeren van arbeidsspecialisatie. Zo werd gesteld<sup>283</sup>:

*“Op IV-gebied speelde al langer de vraag dat het niet langer houdbaar was eigen applicaties te bouwen en in stand te houden. Die lijn is doorgetrokken naar de materieel-logistiek en investeringen.”*

Gelet op hun positie ontwikkelden de dienstencentra zich als een natuurlijke bondgenoot van de civiele top, aangezien zij ook daar hun bestaansrecht aan dankten. Anderzijds was uiteraard ook van belang aan te kunnen sluiten op de operationele behoeften van de klant, ofwel de operationele commando’s. Zo meende men in de top van de dienstencentra dat de defensieleiding in 2005 tegemoet had moeten komen aan de wens van de operationele commandanten te beschikken over uitgavenbudgetten voor de materiële exploitatie. Voorts waren respondenten zeer ontevreden over het gebrek aan mogelijkheden te ‘schuiven’ binnen de diverse budgetten om tegemoet te komen aan urgente operationele behoeften. Daar waar ondersteunende eenheden in de oude structuur moesten handelen naar de grillen van operationele commandanten, kwam, aldus respondenten, daar nu een keurslijf vanuit HDF&C voor in de plaats. Er bestond, gelet op bovenstaande, begrip voor het terugdraaien van de centralisatie van de onderhoudsbedrijven, zij het dat het gevoel bleef bestaan dat de DMO geen goede kans had gekregen om ten aanzien van de onderhoudsprocessen tot een verdere integratie over te kunnen gaan. Een enkeling meende dat door de centralisatie wel degelijk ‘*best practices*’ van de krijgsmachtdelen waren uitgewisseld, waarmee als zodanig verbeteringen in de bedrijfsvoering waren doorgevoerd.

*Militaire bonden.* Bij de respondenten van de militaire bonden lag het accent van hun commentaar op het behoud van het militaire karakter van de defensieorganisatie. Benadrukt werd dat binnen de organisatie feitelijk twee verschillende werelden waren samengevoegd. De één is gericht op overleven in een politiek klimaat, de ander op overleven in een militair klimaat. Het was dan ook zaak deze werelden dichter bij elkaar te brengen,

---

283 Bijlage 2. Planfase A2. Citaat 587. Dienstencentra

vanuit de vaststelling dat Defensie kon worden gezien als een uitvoerend ministerie met een betrekkelijk heldere taak, het genereren van gevechtskracht. Daarbij werd de inrichting van de krijgsmacht vooral opgevat als een primair militaire taak die door de CDS zou moeten worden uitgevoerd. Respondenten meenden dat sprake was van een trend tot inperking van de macht en invloed van de militairen in het algemeen. In dit verband was het zaak te werken aan het versterken van de openheid en onderling vertrouwen in de organisatie.

*Jonge leiders.* Respondenten die de groep jonge leiders vertegenwoordigen legden vooral de nadruk op de verscheidenheid aan defensieonderdelen binnen een gezamenlijke opdracht. Samenwerking was aldus respondenten een vanzelfsprekendheid, zowel ten aanzien van ondersteuning als ook op operationeel vlak. Respondenten erkenden dat onder de budgettaire druk de krijgsmachtdelen terugvielen in de oude 'loopgraven'. Los daarvan stelden zij ook vast dat operationele behoeften van krijgsmachtdelen vaak onvergelijkbaar waren, waardoor begrippen als 'paars' en 'joint' ook hun grenzen kenden. Wat ook parten speelde was de militaire 'can-do'-mentaliteit waardoor vaak tegen beter weten in, oude wegen werden bewandeld en onvoldoende oog bestond voor alternatieven. Zij meenden dat de toegevoegde waarde van samenwerking in alle gevallen moest worden aangetoond. Het kon niet alleen betrekking hebben op de naam 'joint', maar moest ook staan voor onderlinge synergie en effectiviteit. Zo stelde een respondent dat het begrip 'joint' in militaire kringen een negatieve connotatie had gekregen omdat het werd opgevat als een soort grote gemene deler, waarin de specifieke kenmerken van de krijgsmachtdelen verloren gingen en er dus geen sprake was van synergetische effecten. Benadrukt werd in dit verband dat gericht moest worden gewerkt aan versterking van de operationele koppelvlakken tussen de krijgsmachtdelen en daarmee samenhangende kenniscentra. Dergelijke koppelvlakken moesten aldus een enkeling ook hoger in de organisatie worden belegd, ergo niet als onderdeel van de krijgsmachtdelen, om te voorkomen dat krijgsmachtdeelbelangen zouden blijven prevaleren. In dit licht achtten de meeste jonge leiders op termijn de inrichting van een gemeenschappelijk (niet operationeel) hoofdkwartier onvermijdelijk.

*Subconclusie.* De bevindingen in dit onderzoek ondersteunen de uitspraak van voormalig Minister Hillen dat sprake is van een twee-deling in de organisatie<sup>284</sup>:

*“maar organiek gezien is er een militaire en een Haagse kant en de CDS zit in een spagaat.”*

De conclusie is voorts dat Defensie zich zowel intern richt op de rijksoverheid vanuit de top van de organisatie, als extern is georiënteerd op haar internationale omgeving vanuit het militaire domein als totaal. Aldus Souitaris c.s. (2012) hebben keuzes ten aanzien van de oriëntatie op de omgeving van de organisatie ook consequenties voor de structuur van de organisatie. Een interne oriëntatie leidt, aldus Souitaris c.s. (2012) tot een mechanische organisatiestructuur, met een hoge mate van specialisatie en standaardisatie van processen en een centrale directieve besluitvorming, terwijl een externe oriëntatie tot een meer organische structuur zal leiden. Vanuit dit beeld koos de (politieke) defensieleiding door de invoering van een nieuwe besturing nadrukkelijk voor een oriëntatie op de rijksoverheid.

#### **INTERDEPENDENTIES TUSSEN STRUCTUURMAATREGELEN EN KENNISONTWIKKELING**

Uit Figuur 16 van hoofdstuk 4 kan worden afgeleid dat de Defensieleiding in 2004 als resultante van het besturingsmodel Kamp – en in lijn met de opvattingen van Souitaris c.s. (2012) – koos voor een hiërarchisch ingerichte geïntegreerde divisiestructuur, waarbij alle operationele commando's in één operationele divisie en de *shared services* in een tweetal ondersteunende divisies werden ondergebracht.

Zoals eerder aangegeven veronderstelt een transitie van de conglomeraat divisiestructuur van voor 2005 naar een geïntegreerde structuur de inrichting van een hoofdkantoor dat in staat is belangentegenstellingen op uitvoerend niveau op te lossen en daarmee als zodanig op kan treden als ‘operator’, of ‘technostructuur’ (Mintzberg 1983) in plaats van de traditionele rol van ‘financial controller’. Voorts dient een organisatiebreed toepasbaar presta-

---

284 Bijlage 2. Planfase A1. Citaat 887. Politieke leiding



tiesysteem te worden ontwikkeld en moeten coördinatiemechanismen worden ingericht om samenwerking tussen de diverse organisatie-elementen zeker te stellen. Deze door Mintzberg aangegeven organisatieaspecten zullen thans in hun onderlinge samenhang worden besproken voor respectievelijk het bestuursmodel Kamp in de plan- en implementatiefase van het onderzoek en het model Hillen in de doorontwikkelingsfase.

### Besturingsmodel Kamp

*Rol bestuursstaf als 'corporate operator'.* Uit hoofdstuk 5 kan worden afgeleid dat de CDS weliswaar een nieuwe rol kreeg om op te treden als 'corporate operator', naast de traditionele taak als 'corporate planner', maar dat die rol uitsluitend betrekking had op de aansturing van de inzet en niet van de gereedstelling van operationele eenheden. Pogingen van de directie Aansturing Operationele Gereedheid (onderdeel van de staf CDS) om het geheel aan activiteiten rond de gereedstelling van eenheden aan te sturen mislukten dan ook. Zo stelden respondenten<sup>285</sup>:

*“De Directie Aansturing Operationele Gereedstelling [van de Defensiestaf] moest alles weghalen bij de krijgsmachtdelen of beleidsverantwoordelijken en kwam daarbij overal bestuurlijke tegenwerking tegen.”*

Consequentie hiervan was dat de bestuursstaf daarmee als één geheel diende op te treden voor de aansturing van de gereedstellingsprocessen. Dientengevolge verliep de aansturing van de gereedstellingsprocessen langs een tweetal assen, namelijk een operationele lijn via de CDS middels de zogeheten Aanwijzing Gereedstelling CDS (AGCDS) en langs een financiële lijn via de HDF&C als resultante van het BPB-proces.

Ter ondersteuning van de financiële sturing werden nog beleidsverantwoordelijken binnen de bestuursstaf gekoppeld aan de diverse bedrijfsgroepen die binnen het CDC en de DMO waren ingericht. Zij werden belast met het realiseren van een zo doelmatig mogelijke inrichting van de hun regerende functionele processen. Deze beleidsfunctionarissen konden daarmee ingrijpen in de bedrijfsvoering van betrokken bedrijven door het stellen

---

<sup>285</sup> Bijlage 2. Implementatiefase Aa. Citaat 29. Operationele Cdo's

van normen ten aanzien van de dienstverlening in de richting van de operationele commando's. Dit was ook een bewuste keuze van de defensie-leiding en met name van de daarvan deelsluitmakende civiele top. Zo werd vanuit de civiele top gesteld<sup>286</sup>:

*"..Defensie[was] midden vorig decennium nog niet toe aan het opheffen van de functionele kolommen. Dat zou een brug te ver zijn."*

De diverse directies van de bestuursstaf hadden met betrekking tot het gereedstellingsproces evenwel geen gezamenlijke opdracht, behoudens de ondersteuning en advisering van de bewindslieden op het hun regarderende beleidsterrein. Bij het stellen van normen voor de dienstverlening naar de operationele commando's ontbrak dan ook een koppeling aan de uitvoeringspraktijk. De bestuursstaf als geheel schoot daarmee tekort op te treden als *operator* in de door Strikwerda en Mintzberg bedoelde zin. Topambtenaren waren zich daarvan ook bewust getuige uitspraak uit 2004<sup>287 288</sup>:

*"De aansturing vanuit het kerndepartement wordt verzwakt door te weinig kennis van het militaire bedrijf, met name aan de "burger-kant" van de CO [Centrale Organisatie of bestuursstaf] en: "Doordat er doelstellingen en ook activiteiten door de CDS werden opgedragen, ongeacht of er voldoende middelen waren. En dat is natuurlijk geen goeie sturing op je uitvoering."*

Ook stelde een respondent vanuit de operationele commando's<sup>289</sup>:

*"De missing link is niet tussen het BPB-proces en de besturing, want daar kunnen we ons elk jaar weer druk mee houden, maar de missing link is tussen bestuur en operationele output."*

*Prestatiesturing.* Door aanpassingen door te voeren in de keuze tot departementalisering en de omvang en heterogeniteit van de departementen kan de collectieve kennisopbouw van de organisatie worden gemodelleerd in

---

286 Bijlage 2. Planfase A2. Citaat 14. Civiele top

287 Bijlage 2. Planfase A1. Citaat 938. Civiele top

288 Bijlage 2. Implementatiefase A1. Citaat 37. Civiele top

289 Bijlage 2. Implementatie A2. Citaat 283. Operationele Cdo's

een door de organisatieleiding gewenste richting (Puranam c.s. 2012: 429). Zoals Nag c.s. (2007) aangeven moet een dergelijke kennisopbouw dan evenwel aansluiten op het praktisch handelen van actoren die de basis vormt van hun identiteit en kennisbasis. De organisatorische keuze om alle operationele eenheden onder éénhoofdige leiding van de CDS te brengen sluit hierop aan en kan worden gezien als de organisatorische ‘vertaling’ van de door de commissie Franssen verwoordde opvatting dat: *‘De[ze] hechte, onderlinge samenwerking [tussen de krijgsmachtdelen] zo belangrijk en ingrijpend [is], dat gezamenlijke doctrines, gezamenlijk oefenen, gezamenlijk opleiden en gezamenlijk voorbereiden onmisbaar zijn. Sterker nog: zij worden uitgangspunten van denken én handelen (2002: 5).*

Ondanks deze organisatorische positionering van de CDS als ‘corporate operator’ werd, zoals aangegeven in hoofdstuk 4, in de kamerbrief<sup>290</sup> van 17 oktober 2003, gesteld dat: *de nadruk in het besturingsmodel [ligt] op het genereren en inzetten van militaire capaciteiten, waarbij de operationele commando’s evenwel afzonderlijk ieder binnen hun specifieke domein leiding zouden blijven geven aan dit primaire proces.* Het genereren van militaire capaciteiten is daarbij evenwel een meer omvattende opdracht dan het tijdelijk inzetten van een voor een specifieke missie samengestelde eenheid. In dit licht was het inzetten van eenheden, hoewel dat vanuit de politieke leiding als een kerntaak werd gezien, eerder een afgeleide taak dan de primaire opdracht voor de krijgsmachtdelen. Als zodanig leidde het besturingsmodel ook niet tot een aanpassing van de hoofddoelstelling van de organisatie, eerder was sprake van een, naar de interne organisatie toe gerichte, accentverschuiving in de wijze waarop daaraan tegemoet moest worden gekomen.

Daarmee werden *lessons learned* ten aanzien van de inzet ook niet rechtstreeks toepasbaar op het opleidings- en trainingsprogramma van de krijgsmachtdelen als geheel of nieuwe materieelbehoeften. Dit verklaart ook de binnen de politiek levende opvattingen dat de krijgsmacht daarmee toch een optelsom van krijgsmachtdeelbehoeften bleef. Zo werd gesteld<sup>291</sup>:

*“Er is veel over operationele integratie en de Cie Franssen gesproken, maar*

<sup>290</sup> Kmst 29 200 X, nr. 44, d.d. 17 oktober 2003

<sup>291</sup> Bijlage 2. Implementatiefase Bb. Citaten 86. Politieke leiding

*in zijn uitwerking heeft het het niet gered.”*

Bezien vanuit het perspectief van militaire commandanten was nog steeds, ondanks de vorming van één operationele divisie onder leiding van de CDS, sprake van vier *business-units* die ieder met hun bijzondere eisen een claim legden op de noodzakelijke ondersteuning. Zo werd gesteld<sup>292</sup>:

*“Prestatiesturing merkte je niets van. Dat komt omdat de mensen uit de staven veel te ver afstaan van het operationele bedrijf. En: We hebben ook veel in zaken geïnvesteerd die niet direct bijdroegen tot de operationele output, met ICT en Infra-programma’s. De besturing was dus niet uitsluitend op de operationele output gericht.”*

De aanpassingen in de bestuurlijke omgeving dienden naar het oordeel van de *business-units* in alle gevallen ten dienste te staan van de uitvoering van hun primaire taken. Zo stelde een respondent<sup>293</sup>:

*“We zijn in wezen op aarde om een militair product op de mat te brengen en de rest moet daar ondersteunend aan zijn en dat is nooit geïmplementeerd.”*

Binnen de militaire en civiele werelden bestonden in het licht van bovenstaande overwegingen belangrijke verschillen van inzicht ten aanzien van het begrip ‘prestatiesturing’, zoals reeds eerder in de hoofdstukken 5 en 6 werd aangegeven. In het bijzonder stond een professioneel kwalitatief oordeel tegenover een objectieveerbare en verifieerbare kwantitatief beeld.

Dit standpunt werd ook in 2012<sup>294</sup> nog herbevestigd in een aanwijzing van de CDS:

*“De status van een eenheid wordt bepaald door de eenheidscommandant en vastgesteld door de Commandant van het betreffende operationeel commando, die hierover rapporteert aan CDS. ...de gereedheid [wordt] mede bepaald op basis van gemeten waarden voor Personele gereedheid, Materiële*

<sup>292</sup> Bijlage 2. Implementatiefase A3. Citaten 440 en 361. Operationele commando's

<sup>293</sup> Bijlage 2. Implementatiefase A2. Citaat 419. Operationele Cdo's

<sup>294</sup> Aanwijzing CDS-A-801, Gereedheidsbepaling, d.d. 22 feb 2012

*gereedheid en Geoefendheid.”*

De CDS benadrukte dat daarbij altijd sprake zal zijn van een gewogen oordeel van de Operationele Commandant en voorts dat tussen de operationele commando's onderlinge verschillen in metingen en kwalificaties zullen blijven bestaan. *‘De bepaling van de gereedheidsstatus is geen exacte wetenschap’*: zo stelde de CDS in de aanwijzing. Reeds in 2005 was door hem aangegeven dat geautomatiseerde ondersteuning in dezen welkom zou zijn maar niet noodzakelijk.

De door de operationele commando's opgebouwde kennis en kunde over het optreden van operationele eenheden in internationaal verband bleef daarmee een schaars goed waarop zij het alleenrecht behielden en die daarmee ook de basis vormde voor de identiteit van de operationele commando's. Illustratief in deze was de uitspraak<sup>295</sup>:

*“Iedereen dus gewoon probeerde door te gaan met de dingen die hij [daar voor] gedaan had. Voorts nam ook het hogere niveau zijn rol niet, omdat ze geen verstand hadden van wat ze nu eigenlijk moesten doen”.*

Als zodanig vormt deze constatering een bevestiging van de opvattingen van Nag c.s. (2007: 822) dat kennisontwikkeling en identiteit met name verbonden zijn aan eerdere praktische ervaringen en in die zin *‘path- en history-dependent’* (2007: 822) zijn. Ook wordt duidelijk, zoals eerder aangegeven door Pfeffer en Salancik (1978), dat sociale actoren meer invloed krijgen in organisaties indien zij de kritische middelen beheersen die van belang zijn voor het voortbestaan van de organisatie. De conclusie is dat de prestatiesturing in de organisatie gericht bleef op de versterking van de bijdragen van de krijgsmachtdelen aan de inzetmogelijkheden van de krijgsmacht als totaal, waarbij deze bijdragen op zichzelf los stonden van de daadwerkelijke actuele inzet in geval van crisisbeheersingsoperaties.

*Onderlinge afhankelijkheid en samenwerking.* Zoals aangegeven door Puranam c.s. is, daar waar sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen organi-

---

295 Bijlage 2. Implementatie Aa. Citaat 391. Operationele Cdo's

satieonderdelen, de opbouw van ‘*predictive knowledge*’ noodzakelijk om de vereiste afstemming te kunnen verzorgen. De afstemming tussen de operationele commando’s en dienstencentra werd vorm gegeven door de totstandkoming van dienstverleningsovereenkomsten voor algemene ondersteuning en in een zogenaamd ‘driehoeksoverleg’ met wapensysteemmanagers van de DMO en betrokken onderhoudsbedrijven<sup>296</sup> voor de instandhouding van de wapensystemen. Binnen deze overlegstructuren kwamen de operationele opdrachten van de CDS en financiële sturingsinformatie van de HDF&C bij elkaar, zonder te zijn gedeconflicteerd in de bestuursstaf. Dit overleg werd dan ook gefrustreerd door onvoldoende mogelijkheden van de betrokken materiedeskundigen om ook in te grijpen in het (financiële) allocatieproces. Daarmee kon ook de door Puranam c.s. (2012) genoemde ‘*predictive knowledge*’ niet worden opgebouwd.

Dit dilemma was ook bij respondenten vanuit de politieke leiding bekend. Zo stelden zij<sup>297</sup>:

*“De bedrijfsvoeringsproblemen van Defensie zijn toe te schrijven aan ... het ontbreken van constructieve prikkels tot doelmatig werken.”*

Illustratief in dezen is ook de volgende uitspraak waarin de operationele commando’s ‘afstand nemen van de instandhouding van hun wapensystemen’, terwijl deze activiteit rechtstreeks verbonden is aan hun eigen bestaansrecht. Zo werd gesteld<sup>298</sup>:

*“Dat was een onbedoeld neveneffect van het opheffen van die bevelhebbers en het oprichten van de DMO dat je een ander gevecht kreeg voor de verdeling van de budgetten. Operationele commandanten identificeerden zich niet met het exploitatie-budget van “hun” wapensystemen, omdat ze er ook niet over konden beschikken.”*

De beperkte opbouw van ‘*predictive knowledge*’ kan ook worden verklaard

<sup>296</sup> Conform het Beleidskader Aansturing Operationele Logistiek (BAOL) dat op 2 nov 2009 was geaccordeerd.

<sup>297</sup> Bijlage 2. Implementatiefase Ab. Citaat 91c. Politieke leiding

<sup>298</sup> Bijlage 2. Implementatiefase A1. Citaat 457. Dienstencentra

vanuit de opvattingen van Puranam c.s. (2012) dat homogeniteit van onderdelen van de organisatie en beperking van de personele omvang bijdragen aan de noodzakelijke kennisopbouw *binnen* deze bedrijfsonderdelen, maar dat daardoor de noodzakelijke uitwisseling van kennis *tussen* bedrijfsonderdelen worden verzwakt. Door de ontvlechting van ondersteunende eenheden uit de krijgsmachtdelen nam de homogeniteit van de operationele commando's toe en hun omvang af. Daarentegen was binnen de *shared services* sprake van een tegenovergesteld effect. *Binnen* de *shared services* en *tussen* de *shared services* en de operationele commando's ontstond een grotere behoefte aan de opbouw van 'predictive knowledge'. Het bleek in de periode 2005 tot 2010 niet mogelijk die kennis op te bouwen, waardoor de complexiteit van de organisatie als totaal sterk toenam.

Respondenten vanuit de politieke leiding meende evenwel dat hier sprake was van onwil. Zo stelde deze<sup>299</sup>:

*“Het was toch een soort van cooperatie- overlegmodel waarbij de OPCO's een tegenmacht gingen organiseren tegen DMO en CDC en in die zin werd daarmee de uitvoering van het model vertroebeld.”*

Illustratief in dezen was ook onderstaande uitspraak vanuit de civiele top<sup>300</sup>:

*“Maar bij Defensie zit er toch iets in van het liefst overal zelf over gaan. Je bent echter, ook in het leger, afhankelijk van anderen.”*

Gegeven deze tegenstelling bleek geen van de partijen bij voorbaat bereid ingenomen posities te verlaten. Ingrijpen door de politieke leiding werd dus noodzakelijk om verdere verwijdering tussen het civiele en militaire domein een halt toe te roepen.

*Subconclusie.* In de nieuwe organisatie werd de *accountability* voor bedrijfsresultaten verplaatst van de onderliggende defensieonderdelen naar de bestuursstaf. Binnen de bestuursstaf werd echter alleen voor

---

299 Bijlage 2. Implementatiefase Ab. Citaat 88. Politieke leiding

300 Bijlage 2. Implementatiefase Aa. Citaat 52. Civiele top

daadwerkelijke inzet een *accountable manager* aangewezen, met name de Commandant der Strijdkrachten (CDS).

De beoogde operationele integratie, als resultante van de vorming van één operationele divisie onder leiding van de Commandant der Strijdkrachten, bleef achterwege op basis van de opvatting in het militaire domein dat de gereedstelling van operationele eenheden moest worden gezien als de hoofdtaak van de krijgsmacht en dat de gemeenschappelijke operationele inzet moet worden gezien als een afgeleide en beperkte opdracht. Door het ontbreken van een technestructuur binnen de bestuursstaf van waaruit de gereedstellingsprocessen bij de operationele commando's konden worden aangestuurd dienden de operationele commandanten op te treden als conflictmanager ten aanzien van de hun regarderende gereedstellingsprocessen. Hiertoe ontbraken evenwel voldoende mogelijkheden, aangezien de toewijzing van financiële middelen los van gegeven operationele opdrachten tot stand kwam. Hierdoor ontbrak ook de basis te komen tot de noodzakelijke kennisopbouw rond de beheersing van afhankelijkheidsrelaties tussen de operationele commando's en de dienstencentra in het algemeen, maar in het bijzonder tussen de Operationele commando's en de krijgsmachtdeelspecifieke onderhoudsbedrijven.

### **Besturingsmodel Hillen**

Teneinde de problematiek rond de beheersing van de gereedstelling van operationele eenheden op te lossen werden door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert aanpassingen aan de structuur en de besturing van de organisatie doorgevoerd. De effecten daarvan zullen naar verwachting pas over over enkele jaren zichtbaar worden. Het volstaat hier na te gaan in hoeverre genomen maatregelen meer of minder aansluiten op het in hoofdstuk 2 geschetste theoretisch kader. Conform de bespreking van het besturingsmodel Kamp gaan we hierna meer in het bijzonder in op de bespreking van de rol van de bestuursstaf, prestatiesturing en onderlinge afhankelijkheid en samenwerking.

*Rol van de bestuursstaf.* Door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert werden ondanks de kritiek van de operationele commandanten op het besturingsmodel Kamp in de formele hoofdstructuur op hoofdlijnen slechts



bescheiden structuuraanpassingen doorgevoerd. Zo bleef sprake van een onderbevelstelling van de operationele commando's onder de Commandant der Strijdkrachten en bleven de dienstencentra, in tegenstelling tot het afgegeven militaire advies, onder administratief beheer van de SG. Dit besluit kan worden verklaard vanuit de eerder in hoofdstuk 6 door de toenmalige HDIO verwoorde opstelling dat<sup>301</sup>:

*“...zou moeten voorkomen dat door een operationeel verantwoordelijke ondersteunende taken worden uitgevoerd. De bedrijfsvoering dient een afgeleide te zijn van de primaire taak om te voorkomen dat het bedrijfsmatig werken in de ondersteuning onvoldoende aandacht krijgt. De ondersteuning is geen primaire taak voor defensie. De ondersteuning koppelen aan het primaire proces is dan ook ongewenst.”*

In dit licht kan in het model Hillen/Hennis-Plasschaert nog steeds worden gesproken van een geïntegreerde divisiestructuur (Mintzberg 2003). Teneinde tegemoet te komen aan de randvoorwaarde tot inrichting van een technostructuur in de bestuursstaf werden de aanvankelijk gescheiden operationele en financiële sturing bij elkaar gebracht in de staf van de CDS door daar een nieuwe rol van ‘*corporate allocator*’ toe te kennen, naast de reeds bestaande rol van ‘*corporate planner*’.

Vraag is evenwel hoe deze taken zich tot elkaar verhouden. In AOD 2005 werd de rol van CDS als ‘*corporate planner*’ omschreven als: ‘het ontwikkelen, overdragen, controleren en evalueren van het operationeel beleid, de defensieplanning (inclusief het opstellen van het Defensieplan) en behoeftestellingen’. In formele zin maakte de opstelling van de Defensie Investeringsplannen (DIP) en Defensie exploitatieplannen (DEP) daar destijds ook deel van uit. In AOD 2013 wordt gesteld dat de CDS belast is met “*het plannendeel van de beleid-, plan- en begrotingsprocedure waaronder het uitwerken van het actuele beleid binnen de financiële kaders in het Defensieplan inclusief de allocatie van de daarbij behorende middelen voor alle defensieonderdelen*”. Verondersteld werd dat hiermee de bestaande taken van de CDS zouden worden uitgebreid door hier de rol van ‘*corporate allocator*’

---

301 Nota HDIO, BS2011005447, d.d. 17 feb 2011

aan toe te voegen. Uit de vergelijking van de in AOD 2005 en AOD 2013 verwoordde taakstelling voor de CDS kan evenwel worden afgeleid dat de rol van ‘*corporate planner*’ werd afgezwakt voor het beleidsdeel en werd versterkt voor waar betreft het uitvoeringsdeel en dat daarmee de rollen van *corporate planner* en *allocator* feitelijk in elkaars verlengde liggen. In dit licht is eerder sprake van een accentverschuiving dan een volledig nieuwe taak.

De ontvlechting van de ontwikkeling van operationeel beleid aan de CDS paste binnen het reeds bestaande beleid binnen de rijksoverheid om beleidsontwikkeling en uitvoerende taken organisatorisch van elkaar te scheiden. Voorts kon daarmee ook tegemoet worden gekomen aan de kritiek dat functioneel beleidsverantwoordelijken een te dominante positie hadden ingenomen in de besturing van Defensie waarbij bovendien sprake was van onvoldoende integratie van beleid. Derhalve werd besloten de ontwikkeling van operationeel beleid te ontvlechten uit de Defensiestaf en over te brengen naar de Hoofddirecties Beleid (HDB) en Bedrijfsvoering (HDBV) en daar samen te voegen met de beleidsonderdelen van de andere functionele beleidsdirecties<sup>302</sup>. Zo stelde een respondent vanuit de civiele top<sup>303</sup>:

*“Dat had alles te maken met een eenduidiger aansturing van het beleid, want er waren 13 beleidsverantwoordelijken. Iedereen keek naar zijn eigen koker met beleid. Integraliteit was ver te zoeken.”*

Hiermee werd de nieuwe hoofddirecteur Beleid belast met het ontwikkelen van beleid inzake ‘de richting en samenstelling van het Ministerie van Defensie’. Aangezien echter de CDS als zodanig nog steeds als onderdeel van de bestuursstaf werd gezien resulteerde de concentratie van beleid bij de HDB in een scheiding van beleid en uitvoering binnen de bestuursstaf. In materiële zin werd de CDS daarmee een deel van de uitvoering.

De taakstelling van HDB om zich op de ontwikkeling van operationeel beleid te richten veronderstelt evenwel dat deze directie zich als zodanig als kenniscentrum zal moeten ontwikkelen en niet als bestuursorgaan. Door

---

<sup>302</sup> Met uitzondering van de Hoofddirectie Financien & Control

<sup>303</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling A1. Citaat 1040. Civiele top

diverse respondenten werden hieromtrent zorgen geuit. Zo werd gesteld<sup>304</sup>:

*“Er bestaat, anno 2013, geen kenniscentrum voor joint operationele integratie. En: Bij het HDB komen weliswaar koppelvlakken [met het militaire domein], maar het is op zichzelf geen kenniscentrum.”*

En<sup>305</sup>:

*“Om de krijgsmacht aan te kunnen sturen heb je militaire expertise nodig en militaire leiders die de operationele consequenties van wat je uitvoert moeten kunnen inschatten, [...] ook voor de langere termijn. Als je daar een scheiding tussen maakt loop je risico's.”*

Zo meenden ook diverse respondenten dat sprake was van een (nieuw) spanningsveld tussen HDB en CDS. Gesteld werd<sup>306</sup>:

*“In de concentratie van beleid bij HDB zit, in ieder geval een probleem. Je belast hem met de ontwikkeling van de visie op de toekomst, maar hij is niet de corporate planner, dat is de CDS.”*

In het besturingsmodel ‘Hillen’ werd aldus de scheiding tussen beleid en uitvoering door vorming van de HDB en HDBV en de aanstelling van de CDS als *corporate allocator* scherper geformuleerd dan in het verleden. Hiermee kwamen echter weer vragen op over de positionering van ‘planning’ als onderdeel van het beleid of van de uitvoering. Tot slot riep de concentratie van beleid bij HDB en HDBV vragen op inzake de verdere begeleiding van uitbesteding van ondersteunende capaciteiten. Hier lagen belangrijke personele en financiële taakstellingen in het materiële en personele functiegebied. Eerder was reeds benadrukt door militaire commandanten dat om een optimale positie voor uitbesteding te creëren Defensie moest blijven beschikken over voldoende kennis en ervaring van de betreffende bedrijfsprocessen, met name op uitvoerend niveau bij de operationele commando's. In dit licht meenden zij dat een al te centralistische aanpak moest worden ontraden.

---

304 Bijlage 2. Doorontwikkeling Ba. Citaat 530 Militaire top en citaat 775. Jonge leider

305 Bijlage 2. Doorontwikkeling A1. Citaat 151. Militaire top

306 Bijlage 2. Doorontwikkeling A1. Citaat 474. Dienstcentra

De organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering in de bestuursstaf sluit aan op de eerder in het theoretisch kader door Mintzberg aangereikte mogelijkheid te kiezen voor het aanbrengen van extra divisionaliseringslagen in een organisatie. Hiermee ontstaan namelijk mogelijkheden het professionele karakter in de uitvoering aan te houden en de besturing van de organisatie te splitsen in een professionele aansturing op uitvoerend niveau en een financiële sturing op het hoogste organisatieniveau, waardoor ook per niveau andere prestatiemetingssystemen kunnen worden onderhouden. Op het hoogste niveau betreft dat ‘de begroting’ waarin keuzevraagstukken voorliggen ten aanzien van de te kiezen verhouding tussen investeringen en exploitatie, terwijl op het uitvoerende niveau de uitvoering van opleiding en trainingsprogramma’s centraal staan. Door Pache & Santos (2013) wordt in dezen gesproken van *decoupling*. Zij stellen evenwel vast dat op grond van deze aanpak de legitimiteit in omringende beleidsnetwerken kan worden verzwakt.

*Prestatiesturing.* In aanvulling op de concentratie van beleid werd om de aansturing van de uitvoering te verbeteren het vooral in militaire kringen bekende concept van ‘opdrachtgerichte commandovoering’ ingevoerd als besturingsprincipe. Hierbij geeft een (militaire) commandant aan WAT er moet gebeuren en met welke middelen, terwijl de ondercommandant een zekere vrijheid krijgt over HOE een dergelijke opdracht het beste kan worden uitgevoerd, gegeven de specifieke uitvoeringspraktijk. Dit veronderstelt een nauwe samenwerking tussen het beleids- en uitvoerend niveau. Zo stelde een respondent<sup>307</sup>:

*“De grote afstand tussen beleid en uitvoering kan worden overbrugd, wanneer je opdrachtgerichte commandovoering toepast; en dat is niet alleen zeggen wat er moet gebeuren maar ook kennis en inzicht hebben wat de betekenis is van de opdracht 2 niveaus boven en onder je. Je moet, als je financieel beleid maakt weten wat dat betekent voor de werkvloer.”*

Aldus AOD 2013 werd de CDS hierbij opgedragen de balans te waarborgen tussen (operationele) doelstellingen, activiteiten en op hoofdlijnen

---

307 Bijlage 2. Doorontwikkeling Aa. Citaat 344. Operationele commando

vastgestelde financiële kaders, dit terwijl eerder nog werd verondersteld dat deze balans de resultante zou vormen van de invoering van het ERP. Als zodanig kwam hiermee de operationalisering van prestatiesturing als geheel in het militaire domein.

Het vaststellen van de balans tussen operationele doelstellingen, activiteiten en middelen sluit in algemene zin aan op toepassing van de door minister Hennis-Plasschaert geformuleerde afwegingscriteria voor militaire capaciteiten, zijnde operationele en financiële duurzaamheid en samenwerking. Uitdaging zal zijn hier een gedegen referentiekader voor te ontwikkelen voor het maken van keuzes in dit kader.

Teneinde de balans tussen operationele opdrachten, activiteiten en middelen ook voor de langere termijn te borgen diende, aldus minister Hennis-Plasschaert, de instandhouding van wapensystemen binnen financiële kaders te worden gebracht door toepassing van het principe van *'life cycle costing'* (LCC). Daarbij ging de minister zover te stellen dat de aanschaf van nieuwe basiscapaciteiten *"zo vorm moet worden gegeven dat geen verdringingseffecten op zouden treden"*. Hiermee werden bestaande financiële grenzen tussen de krijgsmachtdelen nog verder aangescherpt dan in het verleden, waardoor de facto de aloude verdeelsleutel tussen de krijgsmachtdelen weer leek te zijn ingevoerd. Enkele respondenten meenden dat deze verdeelsleutel binnen de besluitvorming rond nieuwe materieelbehoeften feitelijk nooit weg was geweest. Zo werd gesteld<sup>308</sup>:

*"De oude 1:2:1 verdeelsleutel is wel altijd aangehouden als richtgetal voor de toewijzing van middelen; de zaken werden wel wat integraler bekeken, maar uiteindelijk kreeg ieder zijn deel."*

Andermaal is daarmee tien jaar na de invoering van het besturingsmodel Kamp de vraag hoe de noodzakelijke koppeling tussen beleid en uitvoering kan worden vormgegeven zonder terug te hoeven keren naar de situatie waarin: *"begrotingen bestonden uit wat ook wel werd genoemd: de krijgsmacht-deelplannen met een nietje erdoor"* (Brouwershaven 1999: 263).

---

308 Bijlage 2. Implementatiefase Bb. Citaat 613. Dienstencentra

*Onderlinge afhankelijkheid en samenwerking.* Daar waar Minister Kamp in 2003 de uitdaging aanging om ‘de grenzen tussen de krijgsmachtdelen te doen vervagen’<sup>309</sup> stelde minister Hillen in 2013<sup>310</sup>:

*“Ik vind de waarde van de OPCO’s groot. Het zijn .. de meest voor de hand liggende gesprekspartners voor de krijgsmachtdelen. Ik hou er niet van om alles op een grote hoop te gooien. Daarvoor zijn de specialisatie van de diverse takken van sport te ingewikkeld. Ik vind joint prachtig, maar joint heeft ook z’n grenzen. Ik zou eerder kiezen voor accentuering dan voor verder wegglijden.”*

Hoewel de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert niet volledig tegemoet kwamen aan de wensen en adviezen van de operationele commandanten zoals verwoord in hun brief van begin 2011 (zie Figuur 20 van hoofdstuk 6) werden zij weer in het centrum van de besturing van de organisatie geplaatst. In lijn hiermee werd ook in de militaire top gesteld<sup>311</sup>:

*“We schrijven de AGCDS nu in overleg met de OPCO’s. Het hele circus van de bedrijfsplannen is verlaten.”*

In 2002 kwam de commissie Franssen<sup>312</sup> tot de conclusie dat de Chef Defensiestaf zijn toendertijd reeds bestaande bevoegdheden, van ‘*corporate planner*’, onvoldoende benutte en dat slechts marginale toetsing plaatsvond van de krijgsmachtdeelpunten. Dit werd zelfs aangeduid als een structureel manco in de defensieorganisatie. De commissie weet dit onder meer aan het feit dat de CDS voor stafondersteuning afhankelijk was van de krijgsmachtdelen. Kernvraag is dus andermaal of deze afhankelijkheid inmiddels is afgenomen.

Alhoewel het organogram in Figuur 21 suggereert dat nog steeds sprake is van een geïntegreerde divisiestructuur wijst de besturing andermaal op

309 Kmst 29 200 X, nr. 2, 26 sept 2003: 17

310 Bijlage 2. Doorontwikkeling A1. Citaat 885. Politieke leiding

311 Bijlage 2. Doorontwikkeling B1. Citaat 199. Militaire top

312 Bijlage bij Rapport Cie Franssen. Van wankel evenwicht naar versterkte Defensieorganisaties, Den Haag, 19 april 2002

inrichting van een conglomeraatvorm waarin de *accountability* van commandanten voor de gereedstelling van hun eenheden is versterkt en ook complexe koppelvlakken met de DMO, ten aanzien van de uitvoering van krijgsmachtdeelspecifiek onderhoud, zo veel als mogelijk zijn weggenomen. Hierdoor neemt de '*epistemic interdependence*' en de behoefte aan '*predictive knowledge*' *tussen* de operationele commando's en de DMO af en wordt, in aansluiting op de opvattingen van Puranam c.s. (2012), de bestuurbaarheid van de organisatie verbeterd.

Daarentegen neemt zowel de omvang als heterogeniteit van de operationele commando's toe. Derhalve zal *binnen* de operationele commando's weer moeten worden geïnvesteerd in de opbouw van voldoende '*predictive knowledge*' om de koppelvlakken tussen de operationele- en logistieke onderhoudseenheden te kunnen beheersen. Daartoe zal een beroep moeten worden gedaan op het collectieve geheugen van de operationele commando's met betrekking tot de interne relaties van vóór 2005.

*Subconclusie.* Het besturingsmodel Kamp was vooral gericht op het versterken van de samenwerking tussen de operationele commando's onderling en met de ondersteunende eenheden vanuit een hiërarchische centralistische benadering. Deze aanpak veronderstelde de ontwikkeling van de bestuursstaf om op te kunnen treden als conflictmanager binnen een strak financieel regime. Daartoe moest defensiebreed inzicht in de relatie tussen operationele doelstellingen, activiteiten en (financiële) middelen worden opgebouwd. Toezicht op de realisatie van afgegeven operationele doelstellingen bleef evenwel het prerogatief van de operationele commandanten, waardoor alleen zij inzicht konden verschaffen in genoemde relatie, zij het uitsluitend op krijgsmachtdeelniveau. Hierdoor ontbrak een goede basis voor het kunnen opbouwen van de vereiste kennis om de koppelvlakken tussen de operationele commando's en de dienstencentra, vanuit een defensiebreed perspectief, te kunnen beheersen.

Teneinde de bestuurbaarheid van de organisatie, en de daarmee samenhangende kennisopbouw, te verbeteren werd door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert een scherpere scheiding aangebracht tussen beleidsontwikkeling en de uitvoering. Daardoor kon ook tegemoet worden gekomen

aan de invulling van de rol van de bestuursstaf op te kunnen treden als conflictmanager. Daarentegen is in de uitvoering nog steeds sprake van een decentrale aanpak door invoering van het principe van opdrachtgerichte commandovoering. Toepassing daarvan veronderstelt evenwel een voortdurende kennisuitwisseling tussen het beleids- en uitvoerend niveau.

De scherpere scheiding tussen beleid en uitvoering kan worden gezien als een vorm van ‘*decoupling*’ waaraan risico’s verbonden zijn voor de legitiemering van de organisatie op de langere termijn. In dat licht moet de stelling van de meeste respondenten binnen de civiele en politiek top dat: <sup>313</sup> *in model Hillen de balans tussen centraal en decentraal is bijgesteld, maar het model Kamp een noodzakelijke tussenstap was om met succes onderdelen te kunnen outsourcen*, dan ook worden genuanceerd. Dit veronderstelt immers dat de effecten van uitbesteding voor de operationele taakuitvoering en in dit licht ook de organisatorische koppelvlakken met de operationele commando’s inmiddels bekend zijn.

#### **BESTURING OP STRATEGISCH NIVEAU: VERANDER- EN COMMUNICATIESTRATEGIE**

Eerder in dit hoofdstuk stelden we vast dat de Defensieorganisatie wordt gevormd door, minimaal, twee werelden met ieder een eigen ‘*institutional logic*’. Voorts stelden we vast dat deze werelden in organisatorische zin bij elkaar worden gebracht in een systeem van prestatiesturing en daaraan verbonden allocatie van middelen. Dit werd eerder aangeduid als de besturing in enge zin of ‘*planning & control*’. Getuige kritiek van actoren op door de organisatieleiding gekozen oplossingen is de vraag of op de langere termijn sprake is van de door Bacharach c.s. (1996) bepleite ‘*alignment of logics of action*’. Dit hangt weer samen met het aangrijpen van de drijfveren van actoren om tot de gewenste verandering te komen (Van der Ven & Poole 1995).

De veranderstrategie die de defensieorganisatie heeft gekozen is feitelijk impliciet in voorgaande hoofdstukken weergegeven en was gericht op het realiseren van meer samenhang en onderlinge afhankelijkheid in de organisatie en daarmee op het creëren van een *shared superordinate identity* (Hogg c.s. 2012). Hiermee zou tegemoet worden gekomen aan de omge-

---

313 Bijlage 2. Doorontwikkeling A2. Citaat 28. Civiele top



vingseisen vanuit de Rijksoverheid, alsmede die vanuit de internationale omgeving vanuit de veronderstelling dat in toenemende mate behoefte zou bestaande aan de inzet van samengestelde eenheden bestaande uit standaardmodulen. Zoals aangegeven in figuur 6 van Van der Ven & Poole (1995) passen bij een dergelijke strategie termen als *compliant adaption* voor wat betreft de oriëntatie op de omgeving en *social construction* en *consensus-building* voor wat betreft het versterken van de interne samenhang.

Het met succes kunnen realiseren van de verandering vereist participatie van alle actoren in het strategisch veranderingsproces. Zoals door Mantere & Vaara (2008) wordt aangegeven veronderstelt dit toepassing van een ‘*discourse*’ of communicatiepatroon dat partijen aanzet tot een constructieve samenwerking. In dit deelhoofdstuk richten we ons in eerste aanleg op de wijze waarop de aan de gekozen veranderstrategie verbonden onderlinge communicatie tussen partijen in de organisatie vorm heeft gekregen. Dit biedt dan een basis om, gegeven het eerder verwoorde organisatieresultaat, te reflecteren op de gekozen strategie en de uitvoering daarvan tegen de achtergrond van wetenschappelijke visies dienaangaande.

### Participatie actoren in veranderingsproces

Uit de uitwerking van bestuurlijke maatregelen gedurende de planfase en de betekenis daarvan voor de actoren in de organisatie kan worden afgeleid dat de organisatieleiding aanvankelijk inzette op een *discourse* van ‘misticatie’ en ‘disciplineren’ (Mantere & Vaara 2008). De uitvoering van de ASE-sessies (hoofdstuk 4) en de éénzijdige besluiten die als resultante daarvan zijn genomen vormen hiervan een goede illustratie. Een dergelijk *discourse* is verklaarbaar vanuit de in de organisatie levende veronderstelling dat de vorming van de *shared services* langs een weg van ‘dialogisering’ op bezwaren zou zijn gestuit bij de Operationele commando’s. Ook Strikwerda (2003) stelt dat een besluit tot vorming van nieuwe organisatieonderdelen uitsluitend is voorbehouden aan de organisatieleiding op basis van hun appreciatie van de omgevingseisen die aan de organisatie worden gesteld. Nadat een dergelijk besluit is genomen zou evenwel mogen worden verwacht dat partijen naar elkaar toe groeien om de samenwerking in de nieuwe organisatie werkbaar te maken.

Binnen het totale organisatiedomein volgde, na de initiële fase van ‘misticatie’ en ‘disciplineren’, een fase van ‘technologisering’ in het bijzonder verbonden aan het BPB-proces, de introductie van ERP-functionaliteiten en proces- en gegevensstandaardisatie onder leiding van de vele beleidsverantwoordelijken. Hierbij had de introductie van de financiële module van ERP-FINAD prioriteit, in navolging van de doorgevoerde proces- en gegevensstandaardisatie in het personele domein met behulp van het ERP-pakket ‘Peoplesoft’. Hiermee kon ook tegemoet worden gekomen aan de kritiek van de Algemene Rekenkamer op het gevoerde financieel beheer. Zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 6 werden daardoor<sup>314</sup>:

*“de procedures die een beter financieel beheer mogelijk maken in veel sterkere mate afdwingbaar en wordt toezicht verbeterd”<sup>315</sup>*

De invoering van de financiële ERP-module FINAD leidde evenwel tot een strak financieel regime, waardoor het schuiven in het uitvoeringsjaar tussen apparaats-, instandhouding-, en gereedstellingsbudgetten alleen via een langdurig traject kon worden doorgevoerd aangezien dergelijke mutaties alleen op het hoogste niveau konden worden geautoriseerd. Bovendien werd in principe niet getornd aan het in de richting van de Kamer gemelde investeringsvolume van 20% voor de komende jaren. De inflexibiliteit van dit systeem resulteerde dan ook in kritiek van de zijde van de operationele commando’s.

Ook was er kritiek op het functioneren van het BPB-proces, zoals kan worden afgeleid van de in Figuur 20 (hoofdstuk 6) aangereikte brief van de operationele commando’s, in de zin dat het proces te ver af stond van de praktijk en onvoldoende kon inspelen op acute knelpunten in de allocatie van middelen. Zo stelde een respondent vanuit de operationele commando’s<sup>316</sup>:

*“Het BPB krijgt disproportioneel aandacht. Men vergeet dat er in NL 60.000 mensen werken die hier niet door worden geraakt. Het gaat om de toekomstige inrichting van de uitvoering.”*

---

<sup>314</sup> Speer/2008020619, d.d. 24 juni 2008

<sup>315</sup> Accentuering door auteur ter verduidelijking

<sup>316</sup> Bijlage 2. Implementatiefase A1. Citaat 225. Operationele commando's

Duidelijk wordt uit de empirische data dat binnen het militaire domein in algemene zin overeenstemming bestond over het uitgangspunt dat de herstructurering niet mocht leiden tot het afbreken van kernwaarden van de operationele commando's en voorts dat de bedrijfsvoering diende te zijn gericht op een maximale ondersteuning van de gereedstelling.

Bij alle militaire respondenten bestond overeenstemming over nut en noodzaak van het behoud van de eigen identiteit van de krijgsmachtdelen. Illustratief in dezen was de volgende uitspraak<sup>317</sup>:

*“Iedereen is er zich bewust van dat er op hoog niveau samengewerkt moet worden, maar uiteindelijk in de uitvoering is het toch duidelijk dat iedereen de identiteit van het krijgsmachtdeel moet behouden.”*

Dit citaat kan worden getypeerd als een uiting van ‘zelfactualisatie’ waarbij strategievorming wordt gezien als een vorm van ‘*collective mapping*’ (Mantere & Vaara 2008: 351). In deze benadering wordt de leiding van de organisatie, in dit geval de bestuursstaf, geacht de juiste condities in te vullen voor een goede invulling van taken van de defensieonderdelen.

Mede op grond van de groeiende onvrede over de gang van zaken na invoering van het nieuwe model in 2005 veranderende in de jaren 2008 en 2009 de toonzetting in de communicatie tussen de bestuursstaf en de uitvoerende onderdelen enigszins. Waar de SG in het BBD 2006 vooral nog de nadruk legde op de limitatieve kaders waarin de defensieonderdelen werden geacht hun processen in te richten en daarmee vooral een ‘top-down’-benadering centraal stond, werd in de medio 2009 verschenen brochure ‘Besturen bij Defensie’ (BBD 2009) de nadruk gelegd meer samenwerking tussen beleids- en uitvoeringsverantwoordelijken omtrent de beleidsoverdracht. Zo werd gesteld:

*“Van groot belang is .... dat de overdracht en implementatie van beleid gebeurt in nauwe samenwerking met de lijnverantwoordelijken DMO, C-CDC, CKMAR en voor CZSK, CLAS en CLSK door tussenkomst van CDS/DAOG. Zij kennen hun organisatie en spreken de taal ervan. Essentieel is dat er ook*

---

<sup>317</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling Aa. Citaat 434. Operationele Cdo's

*sprake is van een overdracht van verantwoordelijkheden. Expliciet moet worden gemaakt dat de commandanten van de defensieonderdelen aan zet zijn om de geformuleerde doelstellingen te realiseren<sup>318</sup>. Hoe explicieter dit wordt gemaakt, hoe meer betrokkenheid mag worden verwacht van de medewerkers binnen het onderdeel. In belangrijke gevallen stellen de defensieonderdelen zelf een PvA op over hoe zij de doelstellingen denken te realiseren, binnen de kaders van de beleidsverantwoordelijken.”*

Bovenstaand citaat onderstreepte weliswaar de noodzaak tot samenwerking, maar illustreerde ook het uitgangspunt dat visie-ontwikkeling een zaak was van de bestuursstaf en er in die zin geen sprake kon zijn van tweerichtingsverkeer. Disciplinering en technologisering stonden derhalve nog steeds centraal.

De handhaving van een disciplinaire en technologische aanpak leidde er ook toe dat operationele commandanten steeds meer nadruk legden op het specifieke karakter van het optreden in hun domein waarmee het door hun gebezigde *discours* van ‘zelfactualisatie’ werd versterkt. Op dit vlak was immers hun autoriteit onomstreden.

De oproep van minister Hillen eind 2010 aan het voltallige personeel van de krijgsmacht om verbeteringen van de bedrijfsvoering aan te reiken kan worden gezien als een oproep tot een meer uitgebalanceerde dialoog tussen bestuursstaf en de operationele eenheden. Daarmee gaf de minister ook uiting aan het groeiend besef in de organisatie dat behoefte bestond aan participatie van alle actoren in het veranderingsproces. Illustratief in dezen is ook de conclusie van de ERP-supervisor in zijn eindrapport uit 2013. Zo stelde hij<sup>319</sup>:

*“Een zwaar bestuurlijk programmamandaat dat alles leek te overkoepelen, was praktisch gezien minder productief. Hoewel een dergelijk streven volgens bedrijfskundige en vooral militaire opvattingen logisch lijkt, bleek dit in de bestuurlijke opzet van Defensie niet zo. De bestuurlijke uitdaging bestond in de praktijk uit het betrekken en engageren van alle belanghebbenden, het*

<sup>318</sup> Accentuering ter verduidelijking

<sup>319</sup> Eindrapport ERP-invoering medio 2013: 15

*respecteren van hun invloedssferen en het hanteerbaar maken van mankerende doorzettingsmacht.”*

De ministers Hillen en Hennis-Plasschaert poogden, door andermaal de primaire processen centraal te stellen, de dialoog binnen de top van de organisatie en het geschade onderlinge vertrouwen te herstellen. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat operationele commandanten weer in een formele positie werden gebracht om de bestuursstaf te adviseren over de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens. Daarmee namen de operationele commandanten weer dezelfde positie in die de bevelhebbers in 2005 moesten verlaten, omdat destijds de opvatting bestond dat daarmee suboptimalisatie in de hand zou worden gewerkt. Hiertegenover staat dat, naar de mening van civiele bestuurders, inmiddels voldoende bestuurlijke maatregelen waren getroffen om suboptimalisatie in de toekomst te voorkomen. Respondenten van operationele commando's zagen het toch als een illustratie van terugkeer naar oude waarden. Het door minister Hillen geïnitieerde *discourse* van dialogisering, zou daarmee andermaal kunnen omslaan naar zelfactualisatie van de operationele commando's of disciplineren en technologisering van de zijde van de civiele top. Versterking van het onderlinge begrip zal dus noodzakelijk zijn om dit te voorkomen. Onderstaande citaten vanuit de defensietop zijn in dit opzicht weinig hoopgevend als het gaat om de bereidheid de afstand tussen beleid en uitvoering te overbruggen<sup>320</sup>:

*“De doelstelling van het BPB-proces is nog explicieter geworden met Hillen, met als gevolg dat je nu ook de Operationele commandanten hoort kermen dat ze niet in het BPB-comité [in casu de Bestuursraad] zitten. En: “De spelers van het BPB-proces [in casu de Bestuursraad], daar sturen we uit eindelijk de tent mee aan.”*

Ook werd door respondenten van de civiele top met name de terugkeer van de onderhoudsbedrijven naar de operationele commando's gezien als een tegendraadse beweging, die het proces van verpaarsing en arbeidsspecialisatie mogelijk zou vertragen of bemoeilijken. De inmiddels bereikte resultaten ten aanzien van proces- en gegevensstandaardisatie als onderdeel van de invoering van SAP dienden om dit risico in te dammen behouden te blijven.

---

<sup>320</sup> Bijlage 2. Doorontwikkeling Aa. Citaten 38 en 165, respectievelijk civiele en militaire top

Zo stelde één van de respondenten dat<sup>321</sup>:

*“Het ...essentieel[is] de consequenties van het terugzetten van de bedrijven naar de OPCO's te compenseren door maximaal gebruik te maken van de drie grote ERP-systemen (PeopleSoft, FINAD en Matlog).”*

In aanvulling op en ter ondersteuning van het overleg binnen Defensie introduceerde minister Hennis-Plasschaert<sup>322</sup> een nieuw samenwerkings-concept aangeduid als ‘thematisch samenwerken’. Deze vorm van samenwerking zou door de hele organisatie heen moeten borgen dat beleid en uitvoering weliswaar organisatorisch van elkaar waren gescheiden maar in werkwijze samengebracht zouden worden<sup>323</sup>. Thematisch samenwerken werd daarmee een essentieel onderdeel van het nieuwe besturingsmodel dat per 1 november 2013 zou worden ingevoerd<sup>324</sup>. Thematisch samenwerken zou zowel de beleidsverantwoordelijken onderling als met de uitvoerende onderdelen moeten verbinden. Uit de bevindingen in dit onderzoek kan worden afgeleid dat een dergelijk afstemmingsmechanisme alleen effectief kan zijn indien actoren ook belang hebben bij het delen van hun kennis. Daartoe is de ontwikkeling van een defensiebreed referentiekader onontbeerlijk.

De vraag blijft daarom of het voeren van een dialoog voldoende basis biedt aan een collectieve leerproces dat noodzakelijk is om actoren te brengen tot aanpassing van hun gedrag. Het onderzochte empirische materiaal bood binnen het onderzoekstijdvak geen verder zicht op basis waarvan verbeteringen in de organisatiebrede kennisopbouw en –overdracht kunnen worden verwacht. Daarmee dreigt een situatie waarvoor de evaluatiecommissie van het besturingsmodel in 2007 reeds waarschuwde, namelijk dat<sup>325</sup>:

*“...de oogst die zich nu aandient voorbijgaat aan een organisatie die langzamerhand stolt en in oude reflexen vervalt.”*

321 Bijlage 2. Doorontwikkeling A3. Citaat 63. Civiele top.

322 Nota BS1013020388, d.d. 11 juli 2013

323 Op basis van zgn. “two-pager”(2xA-4); ontleend aan de stukken van het kernteam die op 18 oktober 2013 zijn vastgesteld in de Bestuursraad en zijn besproken in het Departementaal Beraad van 21 oktober 2013.

324 Nota Operationaliseren thematisch samenwerken BS/2013030011, 11 okt 2013

325 DGF&C, ‘Tussen machten en tegenkrachten, Rapport bestuurlijke evaluatie Defensie’, 26 maart 2007: blz 6

### Veranderstrategie

Van der Ven en Sun (2011) roepen verandermanagers op te reflecteren op de mate van doelbereiking en effectiviteit van genomen maatregelen om daarmee dominante denkmodellen achter organisatieveranderingen ter discussie te stellen en afstand nemen van het louter uit de weg ruimen van obstakels die hinderen in de voortgang op een eenmaal ingeslagen weg. Ten principale gaat het in dit onderzoek om het inrichten van een dynamische balans tussen belangen van de organisatie als geheel en die van de onderscheiden onderdelen van de organisatie. Bij de ontwikkeling van een veranderstrategie ging de defensieleiding in 2003 uit van de opvatting dat de Defensieorganisaties kon worden gezien als één entiteit vanuit het principe dat beleid en uitvoering weliswaar organisatorisch van elkaar zou worden gescheiden, maar toch weer inhoudelijk aan elkaar werden verbonden door aanstelling van leidinggevendenden in de beleids- of bestuursstaf. Dit paste ook bij het beeld dat Defensie ook in operationele zin 'toe was' aan één operationele Commandant der Strijdkrachten.

Van der Ven & Poole stellen echter dat een organisatie als één samenhangende organisatorische eenheid kan worden beschouwd indien de te onderscheiden onderdelen van de organisatie: *"are sufficiently like-minded to act as a single collective entity."* (1995: 516). Alhoewel alle militaire respondenten het erover eens waren dat recente operaties op zichzelf hadden geleid tot een versterkt onderling begrip en samenwerking, benadrukten zij ook dat de krijgsmacht-delen in de voorbereiding op een missie nadrukkelijk van elkaar verschillen en daarmee wezenlijke andere producten aanbieden voor een missie. Bovendien werd door de organisatieleiding geen direct verband verondersteld of aangebracht tussen de uitvoering van *een* missie en de richting en samenstelling van de krijgsmacht voor de langere termijn.

Naar het oordeel van de meeste militaire respondenten maakt Defensie daarmee deel uit van *fragmented external environments* (Orton & Weick 1990), hetgeen rechtvaardigt dat wordt gekozen voor een organisatie die *loosely coupled* is, met eenheden die vanwege de complexiteit van het gereedstellingsproces een bepaalde mate van autonomie en professionele discretie kennen. Dit zou pleiten voor het kiezen van een veranderstrategie verbonden aan een evolutionair en dialectisch model. *Scarcity, competition, diversity* en

*conflict* zijn daarbij kernbegrippen (zie ook figuur 6). Een dergelijke strategie zou pleiten voor de ontwikkeling van een *'intergroup relational identity'* (Hogg c.s. 2012), in plaats van één *'shared superordinate identity'*. Meer in het bijzonder betreft dit de aanstelling van zogeheten *'boundary-spanners'* die letterlijk tot taak hebben aanwezige verschillen tussen organisatiesonderdelen te overbruggen door actoren aan elkaar te binden in een grotere opdracht waarin geen afbreuk wordt gedaan aan hun identiteit (Hogg c.s. 2012: 242).

Met name de Commandant der Strijdkrachten lijkt zich bij uitstek te kwalificeren op de treden als de door Hogg c.s. genoemde *'boundary-spanner'*, zowel met betrekking tot het verbinden van het beleid aan de uitvoering als ten aanzien van de onderlinge samenwerking tussen de krijgsmacht delen. Zoals uit het onderzoek blijkt moeten evenwel kanttekeningen worden geplaatst bij het vermogen van de CDS de uitvoering integraal aan te sturen, aangezien de operationele commandanten hun adviesfunctie ten aanzien van het militair optreden in hun domein behouden en er op het niveau van de Commandant der Strijdkrachten geen kenniscentra voor 'joint' operaties zijn ingericht.

*Subconclusie.* De analyse van door de defensieleiding toegepaste communicatiepatronen of *discourses* bevestigt de conclusie van Mantere & Vaara (2008) dat *disciplineren* en *technologiseren* in de jaren vanaf 2005 tot medio 2010 tot vergroting van de afstand tussen met name de civiele top en de operationele commando's hebben geleid. Binnen het militaire domein werd door de operationele commando's een *discourse* van *zelfactualisatie* aangehouden en ook gestimuleerd door de militaire top. Gegeven de centrale positie die de operationele commando's innamen in de gereedstelling van eenheden en de daarmee samenhangende beheersing van de materiële exploitatie werd dit *discourse* ook doorgezet in de richting van het civiele domein, mede in reactie op de aanhoudende pogingen vanuit de top van de organisatie om langs de weg van technologisering de beheersing van de exploitatie te borgen.

Dit beeld bevestigt ook de opvatting van Jian & Guowei (2007) dat onvoldoende inhoudelijke interactie tussen het management en de uitvoering kan leiden tot een tegencultuur die uiteindelijk leidt tot versterking van



onderling wantrouwen en verlies aan productiviteit. Ingrijpen vanuit de politieke leiding bleek noodzakelijk om partijen weer bij elkaar te brengen. De vervolgens door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert ingeluide fase van dialogisering leidde tot een herstel van onderling vertrouwen waardoor ruimte ontstond te zoeken naar constructieve oplossingen.

De kernvraag blijft of de gezichtsbepalende operationele commando's gezamenlijk kunnen worden gezien als collectief of dat zij toch optreden, zoals Orton & Weick (1990) aangeven, in *'fragmented external environments'*. Afhankelijk van de beantwoording van deze vraag moet Defensie kiezen tussen de ontwikkeling van één *'shared superordinate identity'* of een *'intergroup relational identity'* (Hogg c.s. 2012). Voorshands lijkt sprake van het laatste. Aldus Orton & Weick (1990) moet hiermee een zekere mate van *'loose coupling'* in de organisatie worden geaccepteerd waarmee organisatie-onderdelen ontstaan die ten opzichte van de organisatieleiding een zekere onafhankelijkheid ontwikkelen. De organisatorische aanpassingen van Hillen en Hennis-Plasschaert bieden hiertoe zeker de ruimte.

## CONCLUSIES

De hoofdvraag was:

***In hoeverre zijn de opvattingen en gedragingen van actoren op institutioneel, organisatorisch en uitvoerend niveau inzake de besturing van de Nederlandse defensieorganisatie in de loop van de jaren al dan niet naar elkaar toegegroeid en waardoor kan die ontwikkeling worden verklaard?***

Bij de beantwoording van deze vraag is van belang vast te stellen dat actoren in dit onderzoek moeten worden gezien als collectieve actoren in de zin dat individuele actoren deel uitmaken van hun actor-groep en daarmee ook onderworpen zijn aan gemeenschappelijke opvattingen die zich in de tijd in de actor-groep ontwikkelen. Wanneer bijvoorbeeld wordt gesproken over *de* CDS of *de* Operationele commandanten wordt bedoeld op het collectief CDS en Operationele commandanten in de zin dat het optreden van deze actoren weliswaar kan worden beïnvloed door individueel gedrag maar daardoor niet wordt bepaald.

Het antwoord op de hoofdvraag wordt in eerste aanleg kernachtig verwoord in het eerder in dit hoofdstuk opgenomen citaat van een respondent van de Operationele commando's waarin hij stelt dat<sup>326</sup>:

*“Iedereen dus gewoon probeerde door te gaan met de dingen die hij [daarvoor] gedaan had. Voorts nam ook het hogere niveau zijn rol niet, omdat ze geen verstand hadden van wat ze nu eigenlijk moesten doen”.*

Het citaat illustreert de gevoelde noodzaak om op basis van de doorgevoerde herstructurering te komen tot een collectief leerproces dat was gericht op het ontwikkelen van gedeelde opvattingen inzake de doelstelling van de organisatie en de daaraan verbonden onderlinge afhankelijkheden en samenwerking, zowel tussen bestuursstaf en defensieonderdelen als tussen de defensieonderdelen onderling.

Vanuit theoretisch opzicht diende de bestuursstaf zich hiertoe te ontwikkelen om op te kunnen treden als conflictmanager, mede op basis van een organisatiebreed toepasbaar prestatiesturingssysteem. Dit bleek niet haalbaar om de volgende redenen.

- a. Een deel van de actoren ziet de defensieorganisatie als onderdeel van de rijksoverheid vanuit een vooral instrumenteel bedrijfsmatig perspectief, terwijl een ander deel de organisatie ziet als onderdeel van de internationale omgeving vanuit een professioneel perspectief. Dit leidt tot het hanteren van verschillende waarden- en normenstelsels door deze actoren. Op hoofdlijnen ligt hierbij het scheidsvlak tussen deze waardenstelsels, mede op grond van het huidige selectie- en plaatsings beleid, tussen enerzijds het civiele deel van de organisatie gevormd door de civiele top en dienstencentra en anderzijds het militaire domein gevormd door de militaire top en operationele commando's.
- b. Het met name door de civiele top toegepaste *discours* van 'disciplineren' en 'technologisering' heeft geleid tot een tegenreactie bij de operationele commando's die is gericht op 'zelfactualisatie'. Bij zelfactualisatie wordt

---

326 Bijlage 2. Implementatie Aa. Citaat 391. Operationele Cdo's

verondersteld dat het topmanagement de juiste condities invult voor een persoonlijke en betekenisvolle invulling van taken verbonden aan toegewezen verantwoordelijkheden. Op basis van deze aanpak zijn grenzen tussen krijgsmachtdelen eerder aangescherpt dan vervaagd.

- c. De realisatie van de kerntaak van defensie, te weten ‘het genereren en inzetten van militaire capaciteiten’ wordt nog steeds tot het prerogatief van de operationele commando’s gerekend. De Commandant der Strijdkrachten treedt hierbij coördinerend op bij inzet. Op grond hiervan kan geen defensiebreed toepasbaar prestatiesysteem worden ontwikkeld.
- d. De vorming van *shared services* en operationele commando’s heeft tot een versterking van kennisopbouw **binnen** deze eenheden geleid, maar tot een verzwakking van de kennisopbouw **tussen** deze eenheden. Hierdoor neemt de complexiteit van de organisatie toe met name op kennisgebieden die een nauwe verbondenheid met het primaire proces kennen. Winst door het incasseren van schaalvoordelen dient in dit licht te worden afgewogen tegen verlies aan operationele flexibiliteit.
- d. Defensie kan (nog steeds) worden gezien als te zijn opgebouwd uit 4 *business-units* die weliswaar in toenemende mate optreden in in tijd en ruimte samenvallende operatiegebieden, maar daarbinnen toch unieke taken uitvoeren die ook een eigen opleidings- en trainingsinspanning vereisen.

De door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert doorgevoerde maatregelen hebben geleid tot een vermindering van het bestaande wantrouwen in de organisatie, met name in de overgang tussen het beleids- en uitvoerend niveau, maar vormen op zichzelf geen aanleiding te veronderstellen dat het door minister Kamp beoogde collectieve leerproces ten aanzien van de versterking van de operationele integratie tussen de krijgsmachtdelen en defensiebrede standaardisatie van bedrijfsprocessen met kracht zal worden doorgezet. Deze conclusie wordt ingegeven door de versterking van de autonomie van de krijgsmachtdelen, de verdere verdieping van de kennisopbouw inzake krijgsmachtdeelspecifiek optreden en het gemis aan defensiebreed opererende kenniscentra.

Het onderzoek bevestigt de opvatting van Mintzberg (2003) dat een overgang van de conglomeraat divisiestructuur van voor 2005 naar een geïntegreerde

structuur risicovol is in de zin dat medewerking van de professionele uitvoering in die overgang van belang is. Vanuit wetenschappelijke optiek wordt ook aangetoond dat Defensie kan worden gezien als een hybride organisatie waarbinnen zich conflicten voordoen met betrekking tot het verenigen van verschillende *'institutional logics'*. De door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert doorgevoerde aanscherping van de scheiding tussen beleid en uitvoering kan worden gezien als een vorm van *'decoupling'*, waarmee beide *'logics'* organisatorisch van elkaar worden gescheiden. In wetenschappelijke termen kan in dezen worden gesproken van een verschijnsel aangeduid als *'autopoiesis'* (Morgan 2006), waarin organisaties of onderdelen daarvan hun eigen handelwijze projecteren op een door henzelf geconstrueerde omgeving die daarmee als verlengde van de eigen organisatie wordt gezien. Daarmee ontstaan ook afbreukrisico's voor de legitimering van de organisatie op de langere termijn verbonden aan thema's als de verdere operationele integratie van de krijgsmachtdelen en uitbesteding van diensten en producten naar het bedrijfsleven. In dit licht moet de stelling van de meeste respondenten binnen de civiele en politiek top dat: <sup>327</sup> *in model Hillen de balans tussen centraal en decentraal is bijgesteld, maar het model Kamp een noodzakelijke tussenstap was om met succes onderdelen te kunnen outsourcen*, dan ook worden genuanceerd. Dit veronderstelt immers dat de effecten van uitbesteding voor de operationele taakuitvoering en in dit licht ook de organisatorische koppelvlakken met de operationele commando's inmiddels voldoende zijn uitgekristalliseerd.

De kernvraag blijft of de gezichtsbepalende operationele commando's gezamenlijk kunnen worden gezien als collectief of dat zij toch individueel optreden in *'fragmented external environments'* (Orton & Weick 1990). Afhankelijk van de beantwoording van deze vraag moet Defensie kiezen tussen de ontwikkeling van één *'shared superordinate identity'* of een *'intergroup relational identity'* (Hogg c.s. 2012). Er zijn geen aanwijzingen te kunnen stellen dat met name de civiele top en operationele commando's elkaar conceptueel dichterbij zijn genaderd. Zo staat het professionele oordeel van de operationele commandanten – en niet dat van de Commandant der Strijdkrachten – nog steeds *tegenover* de opvatting dat prestatiesturing moet

---

327 Bijlage 2. Doorontwikkeling A2. Citaat 28. Civiele top

**BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

worden verbonden aan een geautomatiseerd systeem waarbinnen prestaties, activiteiten en middelen naar elkaar zouden worden toegebracht.

## 8. DISCUSSIE EN REFLECTIE OP ONDERZOEKSRESULTATEN

De ambitie van dit onderzoek was inzicht te verschaffen in bestuurlijke ontwikkelingen binnen Defensie en daarmee een bijdrage te leveren aan het debat omtrent de planbaarheid van organisatieveranderingen van organisaties die deel uitmaken van meerdere beleidsnetwerken. Hierin past een reflectie op het theoretische ontwerp en de onderzoeksresultaten. Op basis daarvan kunnen aanbevelingen voor beleidsontwikkelingen en aanzetten tot verder wetenschappelijk onderzoek worden gedaan.

### REFLECTIE OP THEORETISCH KADER

Dit onderzoek naar de bestuursvernieuwing van Defensie van 2003 tot 2014 bevestigt de opvattingen van Giddens (1984) en Perlow c.s. (2004) dat het handelen van actoren in de organisatie wordt bepaald door hun in de loop van de tijd ontwikkelde interpretatieve referentiekaders. Het ‘*situated change*’ perspectief van Orlikowski (1996) dat bij strategische veranderingen op termijn sprake zou moeten zijn van een zekere symbiose van deze referentiekaders wordt evenwel niet bevestigd, aangezien 10 jaar na invoering van een nieuw besturingsmodel nog steeds belangrijke verschillen van inzicht over doel en middelen in de Defensie organisatie zijn blijven bestaan. Meer in het bijzonder bleek de organisatie als totaal niet in staat overeenstemming te bereiken over een prestatiesturingsysteem waarin operationele en financiële kentallen aan elkaar konden worden verbonden. Dit leidde 5 jaar na invoering van het nieuwe besturingsmodel tot stagnatie in het primaire

productieproces, waarvan de gevolgen getuige recente kamerbrieven nu nog in 2015 voelbaar zijn<sup>328</sup>.

Ook bevestigt het onderzoek de opvatting van Mintzberg dat het veranderingsproces mede wordt vormgegeven door spontane onbedoelde effecten. In deze casus worden de door Bacharach c.s. (1996) genoemde '*logics of action*' niet alleen verbonden aan de verschillende niveau's in organisaties, zoals het institutioneel en operationele niveau, maar bovendien verbonden aan verschillende beleidsnetwerken buiten de organisatie, namelijk enerzijds de rijksoverheid en anderzijds de internationale (militaire) veiligheidsorganisaties. Het beleidsnetwerk verbonden aan de rijksoverheid richt zich vooral op de allocatie van financiële middelen en een adequate verantwoording op de besteding daarvan, terwijl de veiligheidsorganisaties zich vooral richten op de ontwikkeling van militaire capaciteiten en onderlinge samenwerking. De in 2005 doorgevoerde herstructurering had een tweetal effecten. Allereerst leidde die tot aanpassing van de onderlinge organisatorische verhoudingen ten aanzien van de allocatie van middelen en voorts tot een andere opbouw van kennis ten aanzien van de integratie van operationele en logistieke eenheden verbonden aan het primaire productieproces. In principe zouden de veranderingen in organisatorische macht en de opbouw van kennis elkaar moeten versterken om daarmee ook de legitimiteit van de organisatie zowel in haar nationale als internationale context te versterken.

Diverse civiele bestuurders spraken tijdens de gehouden interviews hun verbazing uit over de kennelijk bestaande discrepantie tussen de daadkracht van Defensie tijdens crisisbeheersingsoperaties en de stroperigheid van de interne organisatie. Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat een dergelijke constatering lijkt te zijn ingegeven door de bevinding dat de militaire top de ontwikkeling van kerntechnologie en vaardigheden van militairen centraal stellen en machtsverhoudingen zien als afgeleide van deze ontwikkeling, terwijl daarentegen door de civiele top de middelentoewijzing (en kostenbeheersing) als leidraad voor de inrichting van de organisatie en de ontwikkeling van kerncompetenties wordt gezien.

---

<sup>328</sup> Nota Mindef inzake gevolgen van de knelpunten in de materiële gereedheid voor de personele inzet en personele gereedheid, nr.BS2015011945 d.d. 9 juni 2015

Het onderzoek werpt daarmee een ander licht op de door Hannan & Freeman (1984) aangegeven hiërarchie van structurele kenmerken van organisaties als verklaring voor de hardnekkige weerstand tegen veranderingen binnen overheidsorganisaties in het algemeen, maar defensieorganisaties in het bijzonder. *'Forms of authority'*, die verband houden met de toewijzing van middelen of *'resources'* vanuit de top van de organisatie zijn in hun ogen van groter belang voor het voortbestaan van de organisatie dan de ontwikkeling van *'core-technology'* en de *'skills of members'*. Dit onderzoek toont aan dat binnen de Defensieorganisatie als geheel de ontwikkeling van kern-technologie centraal staat en dat de organisatie daar de grootste weerstand tegen verandering heeft getoond. De eerder in hoofdstuk 7 geplaatste uitspraak dat: *Operationele commandanten[...] zich niet [identificeerden] met het exploitatie-budget van "hun" wapensystemen, omdat ze er ook niet over konden beschikken*, vormt hiervan een treffende illustratie. De kern-technologie vormt daarmee voor het operationele deel van de organisatie het wezen van de organisatie waaraan het haar identiteit ontleend. Een dergelijke conclusie sluit aan op de eerder in hoofdstuk 2 geponeerde stelling van Thompson (1967) dat:

*"Organizations are built in such a way as to protect structural units carrying out the primary technology from uncertainties emanating from the environment."*  
(uit Hannan & Freeman 1984: 156)

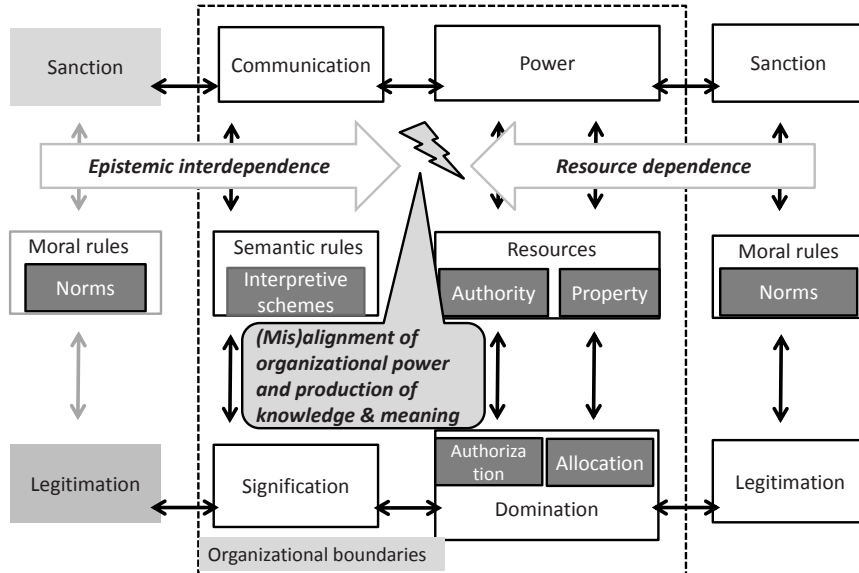
Het nuanceren van de door Hannan & Freeman genoemde hiërarchie van *'structural inertia'* van organisaties werpt ook een ander licht op de duiding van organisaties in termen van *'loose or tight couplings'*. Wanneer Orton en Weick (1990: 213) stellen dat organisatie-onderdelen in *'loosely coupled'* organisaties in staat zijn problemen in te dammen en te isoleren van de rest van de organisatie, vanwege *'some degree of independence and indeterminacy'* (1990: 213), moet de vraag worden gesteld op welke structurele kenmerken dit betrekking heeft. Zo bleek de defensieorganisaties *'loosely coupled'* met betrekking tot de instandhouding van kern-technologie en *'tightly coupled'* met betrekking tot de toewijzing van personele, financiële en materiële middelen'. Conclusie is daarmee dat operationele integratie niet langs budgettaire weg kan worden afgedwongen.



De typering van de organisatie als zijnde *'loosely coupled'* ten aanzien van de ontwikkeling van kerntechnologie verklaart ook het verzet van operationele commandanten tegen 'verpaarsing' van hun opleidings- en trainingsprogramma's en standaardisatie van werkprocessen, ondanks de mogelijke schaalvoordelen die daaraan zouden kunnen worden verbonden. Daarmee bevestigen de bevindingen in dit onderzoek ook de opvattingen van Perlow, Gittel & Katz (2004) die erop wijzen dat werkmethoden in organisaties ook moeten aansluiten op hun institutionele context. Het doorvoeren van structuurmaatregelen om bepaalde werkmethoden af te dwingen bleek dan ook niet succesvol (2004: 532). In deze casus ligt de *'route-cause'* voor het bestaan van verschillende opvattingen in de defensieorganisaties daarmee niet zozeer op organisatorisch vlak in de aanpassing van onderlinge machtsverhoudingen maar veeleer op institutioneel vlak, omdat eenheden van de Nederlandse krijgsmachtdelen met andere krijgsmachtdelen moeten samenwerken.

In dit onderzoek lijken organisatorische macht, geconcretiseerd in structuurmaatregelen, en kennis van de uitvoeringspraktijk, verbonden aan de identiteit en cultuur van actoren, lijnrecht tegenover elkaar te staan in de zin dat kennisontwikkeling niet door structuurmaatregelen op zichzelf kon worden afgedwongen. Als zodanig kan de defensie-organisatie worden getypeerd als een 'netwerksamenleving' op micro-niveau waarin ook macht een netwerkkarakter krijgt (Frissen 2007: 22) en een op hiërarchie gebaseerde bureaucratische sturing beperkingen kent.

Indien deze bevindingen worden geprojecteerd op het door Giddens geschetste proces van *'structuration'* dan komen we tot een nuancering van figuur 3 uit hoofdstuk 2 in de zin dat structuurmaatregelen of *'systems of domination'* en kennis- en subcultuurontwikkeling of *'systems of signification'* elkaar in de organisatie lijken te ontmoeten, terwijl ze beiden onder invloed staan van verschillende *'systems of legitimation'* in de omgeving van de organisatie. Op het grensvlak tussen beiden worden verschillende perspectieven en belangen uitgewisseld over de weg waarlangs de organisatiedoelstelling kan worden gerealiseerd. Zie figuur 22. De uitdaging is deze perspectieven in de organisatie naar elkaar toe te brengen door de structuur van de organisatie te laten aansluiten op de noodzakelijke kennisontwikkeling en vice versa.



Figuur 22. Structuurkenmerken van organisaties in onderlinge samenhang

Jay (2013) pleit in dezen voor een strategie waarin de aanwezigheid van paradoxen in de organisatie wordt erkend, maar tegelijkertijd wordt gezocht naar nieuwe organisatievormen en daarmee samenhangende identiteiten om tot een synthese te komen van aanwezige theses en antitheses. Dit in tegenstelling tot meer gebruikelijke strategieën als het sluiten van compromissen, ‘decoupling’ of compartimentalisering (2013: 140). Meer in het bijzonder stelt hij:

*“The image is that of paradox beneath the surface of the water. Now and again it surfaces, in prominent moments of success and failure or of their imagination. Unaware of the shape of the paradox, people run aground on it and get stuck. Aware of it, they find creative routes. An outsider above the scene—a customer, a researcher—can help point out the paradox (hopefully in time).” (2013:147)*

De facto doelt Jay, in aansluiting op Pache & Santos (2013), op de ontwikkeling van een nieuwe uitvoeringspraktijk die meerdere ‘institutional logics’ aan elkaar verbindt. Alles overziend biedt dit onderzoek daarmee ook een

bevestiging van de opvattingen van Mantere & Vaara (2008) dat meer aandacht moet worden besteed aan de versterking van de participatie van alle betrokken actoren in het strategisch veranderingsproces. Daarbij lijkt vooral een *discourse* gericht op concretisering de beste aanknopingspunten te bieden voor het ontstaan van een nieuwe uitvoeringspraktijk (zie tabel 3).

De defensieorganisatie van nu is (nog) geen eenheid. Gelet hierop moet een veranderstrategie worden gekozen die uitgaat van een evolutionair en dialectisch karakter van veranderingen waarin *scarcity*, *competition*, *diversity* en *conflict* (Van der Ven & Poole 1995; figuur 6 hoofdstuk 2) centraal staan. Niet ‘conformatie vanuit hiërarchie’ maar ‘combinatie vanuit toegevoegde waarde’ is dan de norm. Een dergelijke strategie past ook bij de stelling van Mintzberg (2003) dat professionele organisaties alleen kunnen veranderen door onderlinge competitie tussen de diverse expertgroepen die deel uitmaken van de organisatie. Via een politieke configuratie ontstaat dan weer een nieuwe professionele organisatie met een veranderende rolverdeling tussen de ‘oude’ of ‘nieuwe’ experts. Mogelijk biedt de stellingname van minister Hennis-Plasschaert<sup>329</sup> dat Defensie, naast de traditionele domeinen land, zee en lucht, ook dient op te treden in het digitale (cyber)domein hier toe aanknopingspunten.

Het vraagstuk rond de besturing van hybride organisaties, zoals Defensie, richt zich dan primair op kennisontwikkeling in een door de omgeving gewenste richting, die weliswaar door structuurmaatregelen kan worden versterkt, maar niet worden afgedwongen. Uitdaging is een balans te vinden tussen structuurmaatregelen - in casu de **toewijzing**<sup>330</sup> van taken en middelen aan actoren -, kennis- en subcultuurontwikkeling - in casu de **toerusting**<sup>331</sup> van actoren om de hen toegewezen taken *in de praktijk* waar te kunnen maken - en de onderlinge afstemming tussen partijen - in casu de **toenadering**<sup>332</sup> gericht op het uitwisselen van perspectieven en belangen. In deze casus sloten deze kernbegrippen, in ieder geval in de periode 2005 tot 2011, onvoldoende op elkaar aan. In de periode daarna werden de *toewijzing* en

329 Nota ‘In het belang van Nederland’: blz 13 en 5.

330 Bold-aanduiding door auteur

331 Bold-aanduiding door auteur

332 Bold-aanduiding door auteur.

*toerusting* dichtert tot elkaar gebracht door de Operationele commandanten meer autonomie te geven. Daarentegen lijkt vooral de (inhoudelijke) *toenadering* tussen de civiele top en militaire commandanten, gegeven de ervaringen opgedaan in het verleden en verschillen in ‘*institutional logics*’, nog steeds ver weg.

### AANBEVELINGEN VOOR BELEIDSONTWIKKELING

De regeringen vanaf begin negentiger jaren van de vorige eeuw luidden, door te pleiten voor maximale arbeidsspecialisatie en samenwerking binnen de rijksoverheid, langs de weg van ‘*coercive isomorphism*’, een herstructurering in bij Defensie die noopte tot aanpassing van de bedrijfsvoering. Basisveronderstelling daarbij was dat deze aanpassing langs hiërarchische en technologische weg kon worden gerealiseerd. In de uitwerking daarvan werd echter voorbij gegaan aan de kennis en kunde van de uitvoerende organisaties die als cultuurdragers van hun internationale omgeving en achterban konden worden gezien. Daar waar hiërarchische relaties en middelentoewijzing moesten worden ingezet om de in de organisatie aanwezige kern-technologie te versterken bleek eerder sprake van een verzwakking.

Ondanks inspanningen van de defensieleiding te komen tot één geïntegreerde defensieorganisaties is anno 2014 geen sprake van één collectief. Defensie kent nog steeds een viertal ‘*business-units*’ die zich richten op de ontwikkeling en instandhouding van een kern-technologie waaraan zij, en daarmee ook de krijgsmacht als geheel, hun identiteit ontleenen. Om te voorkomen dat de organisatie in bestuurlijke zin terugkeert naar de situatie van voor 2006 en terugvalt naar suboptimalisatie tussen de krijgsmachtdelen blijft het zaak, na de huidige fase van dialogisering, verder te investeren in het concretiseren van onderlinge relaties in het bijzonder die tussen de CDS, HDB, HDBV en operationele commando’s. De CDS kan hierbij weliswaar optreden als intermediair tussen actoren, maar niet als hun zaakgelastigde.

Vanuit het beeld dat kennisontwikkeling in de Defensieorganisaties centraal zou moeten staan, moet worden onderkend dat organisatieveranderingen in dezen altijd een incrementeel karakter zullen dragen, waarbij de kiem tot verandering en de daaraan verbonden werkwijze in ieder geval rudimentair

in de organisatie aanwezig moet zijn (Bartunek 1984). In dit licht zal in onderling overleg tussen de civiele top en militaire commandanten in het bijzonder invulling moeten worden gegeven aan begrippen waarmee zowel de rijksoverheid als de internationale operationele omgeving aan elkaar kunnen worden verbonden. In aansluiting op Dijkstra (2012: 39) veronderstelt dit de ontwikkeling van een prestatiesturingsysteem waarin actoren zowel op beleids- als uitvoerend niveau bij elkaar worden gebracht om hun interpretaties van operationele capaciteiten en kostenontwikkeling met elkaar te delen en daarmee invulling te geven aan een overkoepelend waardenstelsel. Een dergelijk systeem moet zowel op kwalitatieve als kwantitatieve normen zijn gebaseerd.

Begrippen als ‘doelmatigheid’ en ‘joint’ hebben inmiddels aan waarde ingeboet omdat hierin onvoldoende aanknopingspunten worden gevonden voor genoemd overkoepelend waardenstelsel. Mogelijk kan de ontwikkeling van ‘kostenbewustzijn’ dienen als metafoor om de door minister Hennis-Plasschaert vastgestelde afwegingscriteria van operationele relevantie, financiële duurzaamheid en samenwerking met elkaar te verenigen. Dit veronderstelt evenwel een concretisering van deze criteria, zowel in operationele als bedrijfsvoeringstermen, waardoor ze ook betekenis krijgen voor het personeel van Defensie en niet slechts worden gebezigd in de bestuursstaf. Voor de toekomst is van belang dat een verdere operationele integratie tussen de krijgsmachtdelen wordt geëntameerd om daarmee de operationele relevantie van de krijgsmacht als geheel te vergroten.

Aanbevolen wordt:

- a. In het overleg tussen beleid- en uitvoeringsverantwoordelijken kennisontwikkeling centraal te stellen en te richten op het concretiseren van prestatiesturing en kostenbewust handelen, voorshands langs krijgsmachtdeelspecifieke lijnen maar op termijn defensiebreed. In een dergelijk overleg dienen zowel kwantitatieve als kwalitatieve normen centraal te staan. Concretisering moet in dezen worden gezien als een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering waarin visies en praktijkprocedures bij voortduring aan elkaar worden verbonden. Hiermee wordt de organisatorische afstand tussen de uitvoerende eenheden en beleids

verantwoordelijken in de bestuursstaf, in het bijzonder CDS, HDB en HDBV, verminderd en wordt het draagvlak versterkt voor verdere initiatieven rond proces- en gegevensstandaardisatie, arbeidsspecialisatie en uitbesteding van producten en diensten naar de rijksoverheid en het bedrijfsleven.

- b. Een groeimodel te ontwikkelen leidend tot de vorming van een 'joint' commando waarin nieuwe kenniscentra op gebieden als Cyber en Space, naast de bestaande commando's en niet als onderdeel daarvan, tot ontwikkeling komen en deze kenniscentra daarmee optimaal te positioneren als aanjagers van verdere operationele integratie en effectiviteitsverbetering van alle operationele capaciteiten van Defensie. In dit kader moet 'joint' worden gezien als onderdeel van een '*intergrouprelational identity*' en niet als metafoor voor een '*shared superordinate identity*'.
- c. Te investeren in de ontwikkeling van '*intergroup leadership*' gericht op de versterking van de inhoudelijke koppelvlakken tussen de defensieonderdelen, waaronder niet in de laatste plaats ook de bestuursstaf zelf. Een dergelijk leiderschap kan verder worden versterkt door ontwikkeling van een gericht defensiebreed MD-beleid waarin de civiele en militaire top dichter naar elkaar toe worden gebracht. Dit veronderstelt niet alleen voorafgaande bestuurlijke ervaring van militairen, maar ook voorafgaande operationele ervaring bij burgerambtenaren voor de vervulling van top-functies in het departement.

### AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK

De bevindingen in dit onderzoek versterken de oproep van Helms, Oliver & Webb (2012) meer onderzoek te doen naar de ontwikkeling van nieuwe '*social practices*', gebaseerd op een eigen institutionele logica, die vanuit meerdere institutionele velden worden ondersteund. Zo stellen zij:

*"Thus, we start from the premise that settlement is a cognitively constructed process in which organizations bring their varying mental models or logics to the interpretation of the content of a proposed practice within a socially embedded context and then apply framing strategies to alter, evaluate, and ultimately accept or reject the proposed new institutional practice."*  
(Helms c.s. 2012: 1124)

Hiertoe dient een proces te worden opgestart waarin betekenis wordt gegeven aan gemeenschappelijke werkwijzen langs de weg van sociale constructie en ‘*framing*’ van resultaten. ‘*Framing*’ houdt verband met het definiëren van het succes of falen van gebeurtenissen om daarmee het proces van sociale constructie en betekenisgeving te ondersteunen. Sociale constructie en ‘*framing*’ vormen in die zin twee zijden van één medaille. Ook versterkt dit onderzoek de oproep van Tracey, Phillips & Jarvis (2011) organisatie-ontwikkelingen te bezien vanuit de samenhang tussen percepties van actoren op individueel, organisatorisch en maatschappelijk niveau (2011: 75). Hoewel dit onderzoek aantoont dat de oorsprong van verschillende interpretaties van gebeurtenissen in organisaties buiten de organisatie kan liggen wordt in aansluiting op Helms c.s. (2012) bevestigd dat het bij elkaar brengen van perspectieven en belangen toch vooral moet worden gezien als een interne zaak. Mogelijk kunnen de door Feldman & Khademian (2001) genoemde ‘*principles of practice*’ in dezen een welkome aanvulling bieden voor uitwerking van een theoretisch kader in dit opzicht. Zij pleiten ervoor de eisen die aan ‘*accountability*’ en ‘*flexibility*’ worden gesteld in overheids-organisaties aan elkaar te verbinden door knelpunten in een bredere context te plaatsen en voorts bij het oplossen daarvan te streven naar maximale participatie van betrokken actoren, waaronder in voorkomend geval ook *stakeholders* van buiten de organisatie (2001: 346).

Interessant in dezen is ook de stelling van Helms c.s. (2012) dat de toepassing van hiërarchische methoden de kans op succes verkleint, terwijl daarentegen cognitieve methoden die kans lijken te vergroten (2012: 1127). Zij zien daarbij diversiteit in opvattingen in een organisatie als een belangrijk voordeel om op de langere termijn te komen tot nieuwe gemeenschappelijke methoden, ondanks de constatering dat deze diversiteit aanvankelijk juist overeenstemming lijkt te blokkeren (2012: 1133). Daarmee onderstrepen zij het belang te komen tot inhoudelijke afstemming om verschillen te overbruggen. Zo stellen zij:

*“Therefore, future research on logics and decision making might benefit from tracking how multiple perspectives on an issue over time reach a potential tipping point in which the possible antagonism of multiple perspectives begins to serve as the means and the knowledge base for making a more informed consensual decision on a contested issue.” (Helms c.s. 2012: 1135)*

## SLOT

*“There is nothing that is a more certain sign of insanity than to do the same thing over and over and to expect the results to be different.” (Albert Einstein)*

Deze wijze les van Einstein zou van toepassing kunnen zijn op Defensie indien we kijken naar de bijna dwangmatige pogingen vanuit de politieke leiding en ambtelijke top om de organisatie in te richten als één samenhangend bedrijf dat zich richt op één product-markt combinatie. Mintzberg (2004) stelt dat het vak ‘management’ moet worden gezien als een ‘kunde’ die wordt opgebouwd uit praktijkervaring, (sociaal) inzicht (*‘Art’*) en (rationeel) analytisch vermogen (*‘Science’*). Indien een te groot belang wordt gehecht aan analytische vermogens ontstaat een ‘calculerende’ leiderschapsstijl. Indien daarentegen een te groot gewicht aan de kunst of ‘art’ van leiderschap wordt toegekend ontstaan ‘heroïsche’ leiders. Geen van beide stijlen sluit aan op de moderne behoefte aan leiderschap. Mintzberg stelt:

*“Enough of that, enough of them. We don’t need heroes in positions of influence any more than technocrats. We need balanced, dedicated people who practice a style of managing that can be called ‘engaging’. Such people believe that their purpose is to leave behind stronger organizations, not just higher share prices.” (2004: 1)*

De oproep van Mintzberg tot het ontwikkelen van ‘betrokken of participatief’ leiderschap – Mintzberg spreekt hier over ‘engagement’ – sluit aan op de conclusies in dit onderzoek. Het militaire domein genereert vooral ‘heroïsche’ leiders, terwijl binnen de civiele top vooral techno- of bureaucraten lijken te worden opgeleid. Het centrale thema binnen de bureaucratie is de beheersing van menselijk gedrag door formalisering van activiteiten, door middel van plannen, systemen of prestatie-indicatoren. Een organisatie mag daarin echter niet doorslaan, zodat ze onpersoonlijk wordt en rigide. De opvatting van *‘to command and control’* moet in dat licht worden omgezet naar *‘to connect and contribute’*. Voorkomen moet daarom worden dat nu weer binnen de Defensieorganisatie de ‘heroïsche’ leiders aan zet zijn om daarmee de ‘technocraten’ terug te werpen naar de tekentafel. Zij zullen zich voorbereiden op een nieuwe ronde van machtswisseling.



**BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

## Samenvatting

Hoewel in algemene zin overeenstemming bestaat over de stelling dat organisatieveranderingen moeten worden gezien als het resultaat van interactie tussen op de organisatie inwerkende externe en interne krachten, bestaat er in de wetenschap nog weinig inzicht in hoe die krachten zich tot elkaar verhouden. Dit is in het bijzonder de vraag voor bureaucratisch opererende organisaties in een complexe omgeving. Militaire organisaties worden in het algemeen gezien als organisaties die een hoge mate van structurele weerstand tegen veranderingen kunnen bieden. Daarentegen staan zij ook in toenemende mate onder maatschappelijke en politieke druk om meer inzicht te verschaffen in de bedrijfsvoering vanuit het oogpunt van kostenbeheersing en effectiviteit. Om meer inzicht te verschaffen in de als gevolg van dit spanningsveld optredende dynamiek in de organisatie is historisch onderzoek gedaan naar de effecten voor de defensieorganisatie van een omvangrijke herstructureringsoperatie in 2005, gedurende een onderzoeksperiode van 2003 tot 2014.

In het theoretische ontwerp van het onderzoek richten we ons op de veronderstelling dat actoren in organisaties handelen vanuit een interpretatief referentiekader, waarmee invulling wordt gegeven aan de collectieve identiteit van de actor en deze ook herkenbaar wordt voor zijn omgeving. De empirische data wordt ontleend aan literatuur, documenten en een 45-tal semi-gestructureerde interviews met respondenten die als opinieleiders kunnen worden beschouwd van de politieke leiding, de militaire en civiele top, de operationele commando's, dienstencentra, militaire bonden en jonge leiders.

De herstructurering in 2005 was gericht op de versterking van de legitimering van de organisatie als onderdeel van de rijksoverheid. In het bijzonder werd onder civiele leiding een tweetal *shared services* gevormd, door ondersteunende capaciteit te ontvlechten van de krijgsmachtdelen, die daarmee werden omgevormd tot operationele commando's. Voorts werden deze operationele commando's onder de éénhoofdige leiding van de Commandant der Strijdkrachten gebracht. Deze organisatorische aanpassing veronderstelde tevens de invoering van een organisatiebreed toepasbaar systeem van prestatiesturing. Gepoogd werd een dergelijk systeem door middel van centrale directieve richtlijnen tot stand te brengen, waarbij het geheel ook

langs technologische weg zou worden ondersteund door introductie van een ERP-systeem. Hiermee zou op termijn de relatie tussen operationele doelstellingen, daaraan verbonden activiteiten en (financiële) middelen langs objectieve weg kunnen worden vastgesteld.

Hoewel de vorming van *shared services* op zichzelf in algemene zin werd ondersteund, vanuit het oogpunt van kostenbesparing, ontstond grote weerstand bij de militaire commandanten tegen de doorgevoerde centrale allocatie van middelen, aangezien daarmee ook de onderlinge relaties tussen de operationele commando's en *shared services* werden gecompliceerd. De centrale aansturing leidde tot de ontwikkeling van een tegencultuur, waarin de decentrale belangen van de operationele commando's voorop werden gesteld en de nadruk werd gelegd op de 'eigenheid' van de gereedstellingsprocessen van de diverse wapensystemen. Door gebrek aan inhoudelijk overleg tussen de bestuursstaf en de operationele commando's en de operationele commando's onderling ontstond 5 jaar na invoering van het nieuwe besturingsmodel een budgetcrisis waarmee de inzetbaarheid van de wapensystemen en de daarmee samenhangende geoefendheid van de operationele eenheden onder druk kwam te staan. De gevolgen daarvan zijn thans, vijf jaar later, nog merkbaar.

Teneinde de problemen met de exploitatie van wapensystemen te adresseren werd door de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert financiële het overeengekomen investeringsvolume neerwaarts bijgesteld tot 2017. Verder werd de rol van de operationele commando's in het allocatieproces versterkt en kwam de budgettoewijzing voor alle uitvoerende onderdelen met inbegrip van de *shared services* in handen van de Commandant der Strijdkrachten. Voorts werd in algemene zin een model van 'opdrachtgerichte commandovoering' ingevoerd, hetgeen inhoudt dat opdrachten in de vorm van een '*commander's intent*' worden uitgegeven en de uitvoerende eenheden een zekere vrijheid wordt geboden aan te geven langs welke weg de opdracht zal worden uitgevoerd. Tot slot werd de beleidsontwikkeling van alle functionele domeinen, met inbegrip van het (militaire) operationele beleid, gecentraliseerd in de bestuursstaf. Hieraan is het risico verbonden dat de uitvoering op (nog) grotere afstand van het beleid en de daarmee samenhangende institutionele omgeving komt te staan. Dit kan tot een vermin-

derde transparantie leiden in een situatie waarin die juist zou moeten worden versterkt. De legitimiteit van de organisatie als onderdeel van de rijksoverheid kan hiermee andermaal onder druk komen te staan.

Nadere analyse van de bevindingen tegen de achtergrond van het theoretische kader leert dat de Nederlandse defensieorganisatie kan worden gekarakteriseerd als een hybride organisatie waarbinnen verschillende waardenstelsels moeten worden geïntegreerd. In de organisatie werd een belangrijke discrepantie vastgesteld tussen het civiele en militaire leiderschap omtrent de basiskenmerken van de organisatie. Terwijl de civiele top zich vooral richt op hiërarchische en technologische systemen om voorgenomen resultaten te kunnen borgen, richt het militaire leiderschap zich vooral op de instandhouding van de militaire kerncompetentie zoals die vastligt in de in gebruik zijnde materiele middelen en militaire vaardigheden. Militaire leiders trachten hun eenheden in dit licht te onttrekken van externe invloeden. Dit vormt een verklaring voor het feit dat de beoogde operationele en logistieke integratie niet tot stand is gekomen, ondanks getroffen disciplinaire maatregelen.

De studie toont aan dat binnen de defensieorganisatie en vergelijkbare professionele organisaties meerdere beleidsnetwerken samenkomen die zich los van elkaar kunnen ontwikkelen ondanks de aanwezigheid van vooral financiële onderlinge afhankelijkheden. In dit onderzoek wordt aangetoond dat sprake kan zijn van elkaar tegenwerkende mechanismen op institutioneel en organisatorisch niveau, resulterend in onderlinge niet-constructieve spanningen. Om een adequate balans tot stand te brengen tussen de financiële sturing vanuit de rijksoverheid en operationele sturing vanuit de internationale omgeving wordt de defensieleiding geadviseerd beide omgevingen met elkaar in contact te brengen door concretisering van bedrijfsresultaten in kwantitatieve en kwalitatieve termen. Dit veronderstelt onder meer de ontwikkeling van intra-organisatieel leiderschap waarin diversiteit als teken van kracht wordt gezien. Tegelijkertijd zouden inspanningen moeten worden geïntensiveerd om de diverse kennisgebieden met elkaar te integreren door inrichting van een gemeenschappelijke uitvoeringspraktijk die in toenemende mate de basis vormt voor toekomstige materieelbehoeften van de defensieorganisatie.

**BESTUURSVERNIEUWING BIJ DEFENSIE VAN 2003 TOT 2014**

### **Executive summary**

Although there is widespread agreement on organisational change as being the result of interaction between external and internal forces, this interaction itself is still largely indeterminate in bureaucratic organisations working in complex environments. To deepen insights in this respect this research focuses on the strategy process resulting from a major restructuring of the Netherlands Ministry of Defence (NL MOD) during the period from 2003 till 2014. From a scientific perspective this transition raises questions on the feasibility of the intended change, given the known high levels of structural inertia in military organizations against the background of increased societal and political criticism on cost control and performance evaluations. The research is based on the assumption that actors form interpretive schemes as the basis of their actions as a result of external legitimation, organizational systems of domination and systems of signification within actor groups. Empirical data was assembled through an extensive review of correspondence between leading actors in the organization and Parliament in combination with 45 interviews with respondents who can be seen as opinion leaders for the several actor groups.

The restructuring started in 2005 and was aimed at strengthening the legitimation of the NL MOD as part of the overall NL administration by minimizing staffing levels through specialization and division of labour. This led to the formation of two shared services commands for the support of Naval, Army, Air Force and Military Police operational units under a centralised civilian command. Furthermore, the remaining operational units were brought under the unified command of one 'joint' commander, the Commander of the Armed Forces and Chief of Defence. The formation of shared services commands and centralized control of all operational units should have led to implementation of an organization-wide performance system in which bottom-line results can be quantified. Leadership tried to develop such a system on the basis of tight corporate policy and planning guidelines and financial control. Furthermore, the system was supposed to be augmented in the long run by the introduction of an ERP system in order to connect operational goals to activities and financial resources.

Although the formation of shared services commands was supported in general, assuming this would lead to cost reductions, the military commanders developed strong opposition to the centralised financial control of relations between the operational commands and the shared services commands. The predominantly 'top-down' policy resulted in declining participation of operational units in the strategic change process. Military operational commanders developed a counter-culture aimed at 'self-actualization' which is about finding meaning in organizational activities at the execution level. The inability to align operational tasks with available resources resulted in diminished serviceability of weapon systems and operational readiness, 5 years after the start of the restructuring.

As a remedy to these structural problems the ministers Hillen and Hennis-Plasschaert had to (temporarily) lower the investment level of the organization for the 2013-2017 timeframe and improve the allocation of resources to the operational units. Furthermore, they implemented a 'mission command' decision-making model that aims at proclaiming a commander's intent at the policy level, while leaving room to the lower levels to execute the operational tasks within given constraints. This philosophy leads to a situation in which the organization decouples its organizational core from its environments. This could in the long run lead to a diminishing legitimization of the organization especially with regard to the increased need for accountability towards society in general on the spending of public funds.

Detailed analysis shows that the NL MOD can be characterised as a so-called hybrid organisation that has to incorporate elements from different institutional logics. A discrepancy was noted between the view of civilian leadership and the military commanders on the core structural characteristics of the organisation. In accordance with a resource dependence perspective, civilian leadership focuses on hierarchy and the allocation of resources as elements of control, whereas the military leadership focuses on the preservation of 'core technology' as encoded in capital investments, infrastructure and the skills of their troops. Military leaders protect operational units carrying out the primary technology from uncertainties emanating from the environment. This is the main reason for the fact that the restructuring did not lead to the intended development of a shared superordinate identity and tighter couplings in the organization.

This observation also seems to imply that professional organizations such as the Ministry of Defence might be seen as 'loosely coupled' in its international and 'tightly coupled' in its national context. As a consequence, such organizations may 'focus their isomorphism' internally towards the parent organization and<sup>333</sup> externally towards their markets, which explains the internal conflicts. It also confirms the view of Perlow, Gittel & Katz (2004) that the structuration of organizations is influenced by mechanisms at organizational and institutional levels, although they are not mutually reinforcing in this case. In order to strengthen the legitimation of the Defence organization in its national context, leadership is advised to aim for selectively combining the templates and scripts from its national and international institutional environments. This would imply developing an 'intergroup relational identity' by underlining diversity as the main characteristic of the organization. However, the research shows that such an identity cannot be based solely on rhetoric and boundary spanning but should include a practice-orientated approach.

---

<sup>333</sup> Souitaris c.s. (2012) claim the view that organizations may 'focus their isomorphism' either toward the parent OR toward the external market, so not to both .



## BIBLIOGRAFIE

- Ansoff, H. I. (1991). Critique of Henry Mintzberg's "The design school: reconsidering the basic premises of strategic management". *Strategic Management Journal*, 12(6): 449-491.
- Aurini, J. (2006). Crafting legitimation projects: An institutional analysis of private education businesses. *Sociological Forum*, 21(1): 83-111.
- Bacharach, S. B., & Lawler, E. J. (1980). *Power and Politics in Organizations*. London: Jossey-Bass Publishers.
- Bacharach, S. B. (1995). Strategic and tactical logics of justification: power and decision criteria in organizations. *Human Relations*, 48(1): 1-22.
- Bacharach, S. B., Bamberger, P., & Sonnenstuhl, W. J. (1996). The organizational transformation process: the micropolitics of dissonance reduction and the alignment of logics of action. *Administrative Science Quarterly*, 41(3): 477-506.
- Balogun, J. (2007). The practice of organizational restructuring: from design to reality. *European Management Journal*, 25(2): 81-91.
- Balogun, J., & Johnson, G. (2004). Organizational restructuring and middle manager sensemaking. *Academy of Management Journal*, 47(4): 523-549.
- Balogun, J., & Johnson, G. (2005). From intended strategies to unintended outcomes: the impact of change recipient sensemaking. *Organization Studies*, ISSN 0170-8406 SAGE.
- Bartunek, J. M. (1984). Changing interpretive schemes and organizational restructuring: the example of a religious Order. *Administrative Science Quarterly*, 29(3): 355-372.
- Bijlsma, T., & de Waard, E. J. (2004). Innoveren in plaats van imiteren? Het nieuwe besturingsmodel Defensie. *Militaire Spectator*. 173(12), 605.
- Born, H., Moelker, R., & Soeters, J. (1999). *Krijgsmacht en samenleving, klassieke en eigentijdse inzichten*. Tilburg: Tilburg United Press.
- Bower, J. L. (1970). *Managing the resource allocation process: a study of corporate planning and investment*. Boston: Harvard University.
- Bradley, J. (1993). Methodological issues and practices in qualitative research. *Library Quarterly*, 63(4), 431-449.
- Brouwershaven, W. N. A. (1999). *Turbulentie en strategisch vermogen; strategievorming bij het Ministerie van Defensie*. Delft: Eburon.
- Buchanan, D. A. & Badham, R. J. (2010). *Power, Politics, and Organizational Change; Winning the Turf Game*. London: SAGE Publications Ltd.
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (1999). *Diagnosing and Changing Organizational culture*. New York: Addison Wesley.
- Carré, Red. (2003). Het dilemma van Bevelhebbers. *Tijdschrift van de Nederlandse Officieren Vereniging*, 7(8): 21.
- Dierendonck, D. van. (2011). Servant leadership: a review and synthesis. *Journal of Management*, 37(4): 1228-1261.
- Demers, Ch. (2007). *Organizational Change Theories, a synthesis*. Thousand Oak, CA: Sage Publications.
- DeSanctis, G. & Poole, M. S. (1994). Capturing the complexity in Advanced Technology Use:

- Adaptive Structuration Theory. *Organization Science*, 5(2): 121-147.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Dijkstra, G. (2012). *Botsende waarden in en rond publieke organisaties*. Entreerede versie September 2012. Den Haag: Haagse Hogeschool.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse; textual analysis for social research*. New York: Routledge Ltd.
- Faubion, J. D. (Ed.). (1994). *Michel Foucault Power; essential works of Foucault 1954-1984 Vol 3*. London: Penguin Books.
- Feldman, M.S. & Khademian, A.M. (2001). Principles for public management practice: From Dichotomies to Interdependence. *Governance: An International Journal on Policy and Administration*. 14(3): 339-361.
- Festinger, L. (1959). *A theory of cognitive dissonance*. London: Tavistock publications Ltd.
- Festinger, L. (1963). *Conflict, Decision & Dissonance*. London: Tavistock publications Ltd.
- Fligstein, N. (1990). *The transformation of corporate control*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, 29(1): 1-26.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972- 1977*. Gordon, C. (Ed.). New York: Pantheon.
- Freeman, J. H. (1982). Organizational life cycles and natural selection processes. In Staw & Cummings (Eds.), *Research in Organizational Behaviour*. Vol 4. Greenwich, CT: JTAI Press.
- Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: van Gennep.
- Gallagher, M. A. & Taylor, M. K. (2011). Linking Military Service Budgets to Commanders Priorities, *Joint Forces Quarterly*, 63(4): 30-37.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Policy Press.
- Glick, W. H., Huber, G. P., Miller, C. C., Doy, D. H., & Sucliffe, K. M. (1990). Studying changes in organizational design and effectiveness: retrospective event histories and periodic assistentes. *Organization Science*, 1(3): 293-312.
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). A Tale of two cultures: Qualitative and Quantitative research in the social sciences. In Soeters, J., P. Shields & B. Rietjens. (Eds.) *Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies* (94) London: Routledge.
- Goldhaber, G. M., & Barnett, G. A. (Eds.). (1988). *Handbook of Organizational Communication*. Norwood: Ablex Publishing Corporation.
- Golsorkhi, D., & Rouleau, L. (Eds.). (2010). *Strategy as practice*. Cambridge, NY: University press.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y.S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.). *Handbook of Qualitative Research* (105-117) Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5): 929-964.
- Hannan, M.T., & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American*

- Sociological Review*. 49(2): 149-164.
- Hardy, C., & Phillips, N. (2004). Discourse and power. In D. Grant, C. Hardy, C. Osrick, L. Putman (Eds.). *The Sage Handbook of Organizational Discourse* (299-316). London, UK: Sage.
- Harrison & Stokes (1992). *Diagnosing Organizational Culture*. San Fransisco: Pfeiffer.
- Hatch, M. J., Schultz, M. (Eds.). (2004). *Organizational Identity: A Reader*. Oxford: Oxford Management Readers.
- Helms, S.H., Oliver, C., Webb, K. (2012) Antecedents of Settlement on a New Institutional Practice: Negotiation of the ISO 26000 Standard on Social Responsibility. *Academy of Management Journal*, 55(5): 1120-1145.
- Hoehn, A. R., Robbert, A. A., & Harrell, M. C. (2011). *Succession Management for Senior Military Positions. The Rumsfeld Model for Secretary of Defense involvement*. Arlington, VA: RAND corporation.
- Hogg, A., Knippenberg, D., & Rast, D.E. van III. (2012). Intergroup leadership in organizations: leading across group and organizational boundaries. *Academy of Management Review*, 37(2): 232-255.
- Jay, J. (2013) Navigating Paradox as a Mechanism for Change and Innovation in Hybrid Organizations. *Academy of Management Journal*, 56(1): 137-159.
- Jermier, J.M., Slocum, J.W. jr., Fry, L.W. & Gaines, J. (1991). Organizational subcultures in a soft bureaucracy: Resistance behind the myth and façade of an official culture. *Organization Science*, 2(2): 170-194.
- Jian, & Guowei (2007). Unpacking unintended consequences in Planned Organizational Change; a process model. *Management Communication Quarterly*. 21(1): 5-28.
- Johnson, G. (1992). Managing strategic change – strategy, culture and action. *Long Range Planning*. 25 (1): 28-36.
- Jones, M.R. (2008). Giddens's structuration theory and information systems research. *MIS Quarterly*. 32(1): 127-157.
- Kaats, E. (2009). *Organiseren tussen organisaties, inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties*. Schiedam: Scriptum.
- Kaplan, S. (2008). Framing Contests: Strategy Making under Uncertainty. *Organization Science*, 19: 729-752.
- Keuning D., & Eppink, D. J. (2000). *Management & Organisatie, Theorie en toepassing*. (7e druk). Houten: Educatieve Partners BV.
- Kirchner, S. (2010) Organizational Identities and Institutions Dynamics of the Organizational Core as a question of Path Dependence. *Max Planck Institute, MPIfG Working Paper 10/4 Juni 2010*.
- Laine, P., & Vaara, E. (2007). Struggling over subjectivity: a discursive analysis of strategic development in a group. *Human Relations*. 60(1): 29-58.
- Lammers, C. J. (1993). *Organiseren van bovenaf en van onderop*. Utrecht: Het Spectrum.
- Lammers, C. J., Mijs, A. A., & van Noort, W. J., (2000). *Organisaties vergelijkenderwijs, ontwikkeling en relevantie van het sociologische denken over organisaties*. Utrecht: Het Spectrum.
- Leijtens, H. (2008). *Tussen plan en praktijk, een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee*. Breda: Nederlandse Defensie Academie.
- Levina, N., & Orlikowski, W. (2009). Understanding Shifting Power Relations within and across

- organizations: A Critical Genre analysis. *Academy of Management Journal*, 52(4): 672-703.
- Lewis, M. W. (2000). Exploring Paradox: Toward a more Comprehensive Guide. *Academy of Management Review*, 25: 760-776.
- Lincoln, Y.S., & Guba, E.G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications
- Majchrzak, A. (2000). Technology adaption: The case of a computer-supported inter-organizational virtual team. *MIS Quarterly*, 24(4): 569-600.
- Majchrzak, A. (2001). Radical innovation without collocation: A case study at Boeing-Rocketdyne. *MIS Quarterly*, 25(2): 229-249.
- Mantere, S., & Vaara E. (2008) On the Problem of Participation in strategy: a critical discursive perspective. *Organization Science*, 19(2): 341-358.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free press.
- Mastenbroek, W.F.G. (2003). *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*, 4<sup>e</sup> druk, 4<sup>e</sup> oplage, Alphen aan de Rijn: Samsom Bedrijfsinformatie bv.
- Masuch, M. (1985). Vicious Circles in Organizations. *Administrative Science Quarterly*. 30(1): 14-33.
- Meyer, A. D. (1982). How Ideologies Supplant Formal Structures and Shape Responses to Environments. *Journal of management studies*. 19(1): 45-61.
- Ministerie van Defensie (2010) *Eindrapport Verkenningen; houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. Den Haag: Thieme Grafimedia Groep bv.
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*. 1985(6): 257-272.
- Mintzberg, H. (1990) The Design school: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management. *Strategic Management Journal*. 11(3): 171-195.
- Mintzberg, H. (2003). *Mintzberg over Management; de wereld van onze organisaties*. Amsterdam: Business Contact.
- Mintzberg, H. (2004). *Managers not MBA's. A hard look at the soft practice of Managing and Management Development*. San Fransisco, CA: Berret-Koehler Publishers. Inc.
- Moore, B. L. (2014). In-depth interviewing. In J. Soeters, P. Shields & B. Rietjens (Eds.) *Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies* (116-128) London: Routledge.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. London: Sage Publications Ltd.
- Nag, R., Corley, K.G., & Gioia, D.A. (2007a). The intersection of organizational identity, knowledge and practices: attempting strategic change via knowledge crafting. *Academy of Management Journal*. 50(4): 821-847.
- Nag, R., Hambrick, D. C., & Chen, M. J. (2007b). What is strategic management, really? Inductive derivation of a consensus definition of the field. *Strategic Management Journal*. 28(S): 935-955.
- Neuman, W. L. (2003). *Social Research Methods, Quantitative and Qualitative approaches*. Boston: Pearson Education Inc.
- Nuijten, I. (2009). *Servant leadership: Paradox or Diamond in the Rough? A Multidimensional Measure and Empirical Evidence*. Rotterdam: ERIM.

- Orlikowski, W. J. (1996). Improvising organizational transformation over time: A situated change perspective. *Information Systems Research*. 7(1): 63-92.
- Orlikowski, W. J., & Yates, J. (2002). It's about time: Temporal structuring in organizations. *Organization Science*. 13(6): 684-700.
- Orton, J. D. & Weick, K.E. (1990). Loosely Coupled Systems: a reconceptualization. *Academy of Management Review*. 15(2): 203-223.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Pache, A. C. & Santos, F. (2013). Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal*. 56(4): 972-1001.
- Pentland, B. T. & Feldman, M. S. (2008). Designing Routines: On the Folly of Designing Artifacts, While Hoping for Pattern of Action. *Information and Organization*. 18(4): 235-250.
- Perlow, L.A., Gittel, J.H. & Katz, N. (2004). Contextualizing Patterns of Work Group Interaction: Toward a Nested Theory of Structuration. *Organization Science*, 15(5): 520-536.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: a Critical Essay* (3rd Ed). New York.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2003). *Handbook of Public Administration*. London: SAGE.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). *The external Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (1<sup>st</sup> edition). New York: Harper & Row.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (2003). *The external Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (2<sup>nd</sup> edition). New York: Harper & Row.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston, MA: Pitman.
- Piekkari, R. & Welch, C. (Eds.) (2004). *Handbook of Qualitative Research methods for International Business*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Pool, M. S., & Van de Ven, A.H. (2004). *Handbook of Organizational Change and Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Puranam, P., Raveendran, M. & Knudsen, T. (2012). Organization Design: The Epistemic Interdependence Perspective. *Academy of Management Review*. 37(3): 419-440.
- Quinn, J. B. (1978). Strategic Change: "Logical Incrementalism". *Sloan Management Review*. 20(1): 7-21.
- Raney, H. G. (1997). *Understanding & Managing Public Organizations*. San Fransisco, CA: Jossey Bass.
- Ranson, S., Hinings, B., & Greenwood, R. (1980). The structuring of organizational structures. *Administrative Science Quarterly*. 25(1): 1-16.
- Reijling, J. (2005). *Bestuursvernieuwing bij het ministerie van Defensie, ...op zoek naar nieuw evenwicht in nieuwe relaties*. Masterscriptie. Leiden: Universiteit Leiden, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Bestuurskunde.
- Reitsma, J. & De Vries, J. J. C. N. (2004). Er is geen "onderstroom" die weer op het defensiebudget zou willen korten. Interview met Minister Kamp. *Carré, Tijdschrift van de Nederlandse Officieren Vereniging*. 2004(3): 12-17.

- Rietjens, S. (2014). Qualitative data analysis. Seeing the patterns in the fog of civil-military interaction. In J. Soeters, P. Shields & B. Rietjens (Eds.) *Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies* (129-141). London: Routledge
- Romanelli, E., & Tushman, M. L. (1994). Organizational transformation as punctuated equilibrium: an empirical test. *Academy of Management Journal*. 37(5): 1141-1166.
- Rutgers, M. R. (2003). *Retracing public administration*. Amsterdam: Elsevier Science Ltd.
- Sadan, E. (1997). *Empowerment and Community Planning; Theory and Practice of People-focused Social Solutions*. Tel Aviv: Hakibbutz Hameuchad Publishers. (beschikbaar in Engelse vertaling E-book, 2004 [http://www.mpow.org/elisheva\\_sadan\\_empowerment\\_spreads\\_chapter1.pdf](http://www.mpow.org/elisheva_sadan_empowerment_spreads_chapter1.pdf))
- Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership* (2<sup>nd</sup> Edition). San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Schilt, van J. (2011). *Herfsttij van het militaire elitegevoel*. Ridderkerk: Ridderkerkprint BV.
- Schimmel, R. (2007). *Veranderkundige interventies bij ERP-implementaties: Veranderen als collectief leerproces*. Enschede: Universiteit Twente.
- Seddon, J. (2005). *Freedom from Command & Control. A Better Way to Make the Work Work* (2<sup>nd</sup> Edition). Buckingham: Vanguard Education Ltd.
- Soeters, J. D., Winslow & Weibul, A. (2003). Military culture. In G. Caforio (Ed.). *Handbook of the Sociology of the Military*. (237-254). New York etc.: Kluwer.
- Soeters, J., van Fenema, P. C., & Beeres, R. (2010). *Managing Military Organizations Theory and Practice*. London: Routledge.
- Soeters, J. & Heeren-Bogers, J. (2013). The quest for 'evidence-based soldiering'. In H. Amersfoort, R. Moelker, J. Soeters and D. Verweij (eds.), *Moral Responsibility and Military Effectiveness*, The Hague: Asser Press. 117-132.
- Soeters, J., Shields, P. M., & Rietjens, S. (Eds.) (2014) *Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies*. London: Routledge.
- Soeters, J. (2015). Organizational cultures in the military. In: G. Caforio (Ed.), *Handbook of the Sociology of the Military*, New York: Kluwer.
- Souitaris, V., Zerbini, S. & Liu, G. (2012). Which Iron cage? Endo- and Exoisomorphism in Corporate Venture Capital Programs. *Academy of Management Journal*, 55(2): 477-505.
- Springer, S. H., (2004). "Departement van Defensie". *Carré, Tijdschrift van de Nederlandse Officieren Vereniging*. 2004(2): 16.
- Starbuck, W. H., & Nystrom, P. C. (1981). Why the world needs organizational design. *Journal of General Management*. 1981(6): 3-17.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A new narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*. 36(1): 41-57.
- Strikwerda, J. (2003). *Shared Service Centers, van kostenbesparing naar waardecreatie*. Den Haag: Koninklijke Van Gorcum.
- Strikwerda, J. (2008). *Van unitmanagement naar multidimensionale organisaties*. Den Haag: Koninklijke Van Gorcum.
- Thayer, L. (1988). Leadership/communication. In Haber & Barnett. *Handbook of Organizational Communication*. Norwood.

- Thompson & Tuden. (1959). *Strategies, Structures and Processes of Organizational Decision*.
- Thompson, J.D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill
- Thompson, M. (2011). Ontological shift or ontological drift? Reality claims, epistemological frameworks and theory generation in organization studies. *Academy of Management Review*. 36(4): 754-773.
- Tracey, P., Phillips, N., & Jarvis, O. (2011). Bridging Institutional Entrepreneurship and the Creation of New Organizational Forms: a multi-level model. *Organization Science*. 22(1): 60–80.
- Vaara, E., & Tienari, J. (2004). Critical discourse analysis as methodology for critical international business studies. In R. Marschan-Piekkari & C. Welch (Eds.). *Handbook of Qualitative Research Methods for International Business* (342-362). London: Edward Elgar.
- Vaara, E., & Whittington, R. (2012). Strategy-as-Practice: Taking Social Practices seriously. *Academy of Management Annals*. 1(52). 1<sup>st</sup> article.
- Van der Ven, A. H., & Poole, M. S. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of Management Review*. 20(3): 510-540.
- Van der Ven, A. H., & Sun, K. (2011). Breakdown in implementing models of organization Change. *Academy of Management Perspectives*. 25(3): 58-74.
- Venneson, P. & Wiesner, I. (2014) Process tracing in case studies. In Soeters, J., Shields, P. M., & Rietjens, S. (Eds.) *Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies* (92-103). London: Routledge.
- Waard de, E. (2010). *Engaging Environmental Turbulence; Organizational determinants for Repetitive, Quick and Adequate Responses*. Rotterdam, ERIM PhD Series in Research in Management.
- Weick, K. E. (1993). "Organisational redesign as improvisation". In Huber, G.P. & Glick, W. H. (Eds.). *Organizational Change and Redesign* (346-379). New York, NY: Oxford University Press.
- Weick, K.E., Sutcliffe, M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking, *Organization Science*. 16(4): 409-421.
- Whittington, R. (2003). The work of strategizing and organizing: for a practice perspective. *Strategic Organization*. 1(1): 117-125.
- Widder, W. (2002). 'Auftragstaktik und innere fuhrung': Trademarks of German leadership. *Military review*. Sept-Oct 2002.
- Wilson, S. A., & Perumal, A. (2010). *Waging war on complexity costs*. New York: McGraw-Hill.
- Zhang, Y., & Wildemuth, B. M. (2009). Qualitative Analysis of content. In B. Wildemuth (Ed.). *Applications of Social Research Methods to questions in Information and Library Science*. (308-319). Westport, CT: Libraries Unlimited.



## **BIJLAGE 1 LEIDRAAD VOOR INTERVIEWS**

Ten behoeve van het onderzoek naar de ontwikkeling van bestuurlijke relaties werd in 2004 een pilot-onderzoek gehouden (Reijling 2005), waarin de vraag centraal stond welke kritische factoren konden worden onderkend om de in 2003 aangekondigde herstructurering met succes te kunnen doorvoeren. Als onderdeel hiervan werden interviews gehouden met een 10-tal topfunctionarissen.

Leidraad voor deze interviews was als volgt:

Vraag 1. Wat is naar uw oordeel de belangrijkste externe aanleiding om de reorganisatie door te voeren

Vraag 2. Zijn er omstandigheden of feiten bekend die zouden kunnen leiden tot onvoldoende samenhang en samenwerking tussen de organisatieonderdelen

Vraag 3. Wordt door u, de uitspraak van de Cie Franssen gesteund dat: „sprake is van een ongelijkwaardige verhouding tussen het kerndepartement en de krijgsmachtdelen (in termen van personele capaciteit en ervaring) en dat moet worden gepleit voor de ontwikkeling van meer ‘jointness’; in casu de ontwikkeling van een integrale ‘defensiecultuur’.

Vraag 4. Welke maatregelen acht u noodzakelijk om tegemoet te komen aan de geschetste knelpunten.

Vraag 5. Bent u tevreden over de projectstructuur.

Vraag 6. Zou de titel van de Prinsjesdag brief: “op weg naar een nieuw evenwicht” kunnen dienen als ‘leidende gedachte’ en wat is uw interpretatie daarvan?

In 2012 en 2013 volgden nog 34 interviews met topfunctionarissen.

De interviews zijn gehouden om inzicht te verschaffen in de betekenis van het besturingsmodel voor geselecteerde respondenten. Gekozen is voor een



open vraagstelling waarmee de respondent werd uitgedaagd zijn/haar gedachten inzake het model vrijelijk te ventileren. De volgende hoofdvragen golden hierbij als leidraad.

Vraag 1: wat wa(s)ren uw functie(s) in de periode 2003 tot 2013?

Vraag 2: Wat was in uw ogen de strategische doelstelling van de gekozen bestuursvernieuwing?

De volgende passage uit de zgn. “Prinsjesdagbrief” van sept 2003<sup>334</sup> wordt hierbij gehanteerd als stimulans om tot een gedachtewisseling te komen op basis waarvan het inzicht in de achterliggende redenering verbetert.

*“Het is duidelijk dat er bij Defensie in deze kabinetsperiode zeer veel verandert. De vergaande aanpassing van de topstructuur van Defensie, resulteert in een krijgsmacht waarin het onderscheid tussen krijgsmachtdelen verder vervaagt en de gezamenlijkheid voorop staat [zowel in operationele zin (jointness) als in de ondersteuning (paars)]<sup>335</sup> Deze brief zet de koers uit naar een **kleinere, maar kwalitatief hoogwaardige en volledig inzetbare krijgsmacht** die de aansluiting bij onze belangrijkste bondgenoten mogelijk maakt.”*

Vraag 3: Wat is uw perceptie van de gekozen structurele aanpassingen? Hierbij wordt onderstaand schema getoond.

Verder wordt respondenten gevraagd te reageren op de passage in een kamerbrief waarin wordt gesteld dat:

*“De samenstellende delen van de defensieorganisatie zijn de Operationele commando’s, de dienstencentra en de bestuursstaf”. Verder: “De BPB-procedure vormt niet alleen de kern van de besturing (incl. de verantwoording) bij Defensie, maar stelt tevens de bewindslieden in staat inhoud te geven aan hun politieke verantwoordelijkheden. De belangrijkste producten van de bpb-procedure zijn de beleidsvisie en -agenda, het defensieplan en de*

---

334 Kamerstuk 29 200 X, nr. 4, 16 sept 2003

335 Kamerstuk 29 200 X, nr.2: blz 17

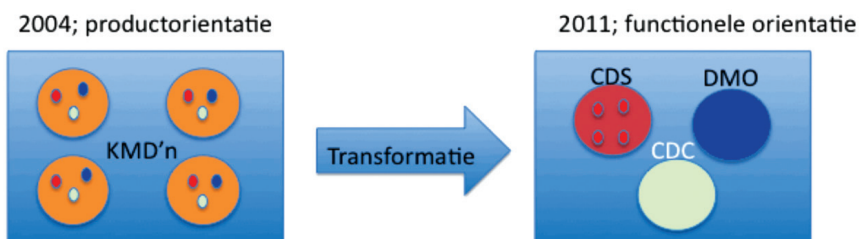
*begroting, waarvoor respectievelijk de HDAB, de CDS en de DGF&C verantwoordelijk zijn.” Tot slot: “Omdat Defensie een operationeel bedrijf is, ligt de nadruk in het besturingsmodel op het genereren en inzetten van militaire capaciteiten (lees: prestatiegerichte sturing).”*

Vraag 4: Kunt u onbedoelde neveneffecten benoemen die de werking van het model hebben bemoeilijkt?

Hierbij wordt ook onderstaande passage gememoreerd: “[Dit] besturingsmodel is in beginsel een passend model voor Defensie. Echter, geconstateerd is dat de huidige invulling van het model leidt tot stagnatie in beide hoofdprocessen – het bestuurlijke BPB(Plannings)-proces en het uitvoerende inzet- en gereedstellingsproces.”

Vraag 5: In welke mate zijn beoogde doelstellingen gerealiseerd?

## Transformatie Defensieorganisatie



Doelmatiger en meer gezamenlijk “joint” optreden

- Operationele kern krijgsmachtdelen
- Matlog eenheden
- Ondersteunende diensten

## BIJLAGE 2 COMPILATIE INTERVIEWS

In de vertrouwelijke bijlage bij dit proefschrift zijn per onderzoeksfase en per actor de uitspraken van respondenten ingedeeld in de onderkende thema's (zie onderstaande figuur 1).

<i>De bestuurlijke agenda van Defensie</i>	<b>Structuur-maatregelen</b>	<b>Kennis- en subcultuur-ontwikkeling</b>	<b>Besturing (in enge zin)</b>
<i>Organisatie domein</i>	A1. Scheiding beleid, uitvoering en toezicht A2. Vorming Defensie-breed opererende onderdelen	Aa. Vormgeving overleg binnen Defensie Ab. Klantleverancierrelaties	A3. Prestatiesturing, proces- en gegevensstandaardisatie
<i>Militair Domein</i>	B1. Centrale aansturing operationele inzet B2. Oprichting permanent gemeenschappelijk hoofdkwartier	Ba. Versterking Joint opleiding & training Bb. Verpaarsing operationele behoeftestelling	Idem A3

Tabel 1. Thema's gerelateerd aan onderzoek

Respondenten hebben hun medewerking verleent aan dit onderzoek op basis van de afspraak dat uitspraken geanonimiseerd zouden worden verwerkt in deze dissertatie. Derhalve worden in deze bijlage representatieve uitspraken van respondenten opgenomen per onderzoeksperiode, per actor en per thema. Voorts worden deze uitspraken nog ingedeeld naar *systems of signification*, *legitimation* en *domination*. Om te worden opgenomen als 'relevant citaat' is door onderzoeker nagegaan in hoeverre het individuele citaat ook in meerderheid werd gedeeld door overige respondenten. Om tot een dergelijke kwalificatie van citaten te komen is naar het oordeel van de onderzoeker ook de organisatorische positie van de respondent van belang. De onderzoeker komt dus tot een 'gewogen' weergave van representatieve uitspraken per actor-groep. In aanvulling op de gedragen standpunten zijn door onderzoeker per actor ook uitspraken geselecteerd en gemarkeerd met een '\*'. Dit betrof uitspraken die weliswaar niet expliciet werden gedeeld door de respondenten van betrokken actor maar daarentegen aansloten op standpunten van andere actoren. Dergelijke uitspraken bieden aanknopingspunten voor het mogelijk in de toekomst overbruggen van bestaande

verschillende inzichten tussen actoren en vormen een illustratie van het dynamische karakter van het proces van ‘sense-making’.

We richten ons hierna met name op de gedefinieerde subthema's A1, A2, A3, B1, B2, Aa, Ab, Ba en Bb. Uit de verdeling van het aantal citaten kan kwantitatief, onderstaand overzicht met de procentuele aandacht per thema en per actor worden afgeleid.

Focus in %	A1	A2	A3	B1	B2	Aa	Ab	Ba	Bb
Politieke leiding	25	19	5	6	3	24	7	7	6
Civiele top	28	14	10	5	2	31	7	1	1
Militaire top	28	4	17	6	8	16	10	9	2
Operationele Cdt'n	24	16	1	5	5	24	10	7	8
Dienstcentra	23	22	<b>18</b>	1	3	15	15	0	1
Bonden	31	9	2	5	11	20	<b>19</b>	2	1
Young Turks	29	6	2	3	3	17	7	16	<b>18</b>
Totaal %	26	14	<b>8</b>	4	5	21	<b>11</b>	5	<b>5</b>

Legenda:

*Gearceerd cijfer*= top 3 in percentage

**Bold-gearceerd**= specifieke aandacht van één doelgroep

Focus in aantal citaten	A1	A2	A3	B1	B2	Aa	Ab	Ba	Bb
Politieke leiding	26	20	5	6	3	25	7	7	6
Civiele top	36	18	13	6	3	39	9	1	1
Militaire top	30	4	18	7	9	17	11	10	2
Operationele Cdt'n	52	36	3	12	11	53	21	15	18
Dienstcentra	50	48	38	3	6	32	32	1	3
Bonden	29	9	2	5	10	19	18	2	1
Young Turks	32	6	2	3	3	18	8	17	20
Totaal Groototaal 977	255	141	81	42	45	203	106	53	51

Tabel 2. Absolute en procentuele aandacht per actor per thema.

Onderstaande tabellen vormen verder de basis voor de bespreking van de bestuurlijke ontwikkelingen en onderlinge verhoudingen in het basis-document. Iedere tabel wordt afgerond met een samenvatting op hoofdlijnen van heersende opvattingen.

## BIJLAGE 2 PLANFASE

### Relevante citaten inzake Scheiding beleid, uitvoering en toezicht

Thema A1.	Significatie. <b>Wat</b> neemt de actor waar	Legitimering, <b>Waarom</b> komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. <b>Hoe</b> denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	*omdat de uitvoering van de investeringsbeslissingen zich onttrokken aan de bovenkant, zeker aan de minister, misschien niet aan de CDS, maar ook voor hem leek het me vaak heel moeilijk.	Krijg het nu eens op orde en zorg dat de bedrijfsvoering klopt. Het ging vooral om beter organiseren, om betere aansturing. Doelmatig is niet altijd hetzelfde als met minder geld. Het kan ook geld kosten.	..dat de minister van Defensie eigenlijk met de top van defensie een soort symbiose heeft waarbij hij formeel natuurlijk het politieke gezag vertegenwoordigd, maar waar bij hij materieel moet proberen om beide deskundigheden en verantwoordelijkheden optimaal tot zijn recht te laten komen. .. maar organiek gezien is er een militaire en een Haagse kant en de CDS zit in een spagaat.
Civiele top	*De aansturing vanuit het kerndepartement wordt verzwakt door te weinig kennis van het militaire bedrijf, met name aan de “burger-kant” van de CO(DGF&C, HDAB, HDM en HDP)	Het imago van Defensie was: Bij Defensie kun je geen afspraken maken, defensie prioriteert niet, geeft geen garanties. De informatieoverdracht van de bevelhebbers richting CDS en bewindslieden liet te wensen over. De indruk bestond dat er zaken onder de tafel bleven.	Aan de ene kant is er een bestuursstaf, dat is een heel ander wereld – die zit tegen de politiek aan – de tweede wereld zou moeten zijn, er is een CDS met zijn ondersteunende eenheden en die regelt het gewoon. Zat de klassieke structuur met de krijgsmachtdelen ons in de weg om de politiek-militaire sturing op de operaties te versterken? Volstrekt JA! Op het moment dat je grote veranderingen wilt bewerkstelligen moet je dat ook in de structuur beleggen, want anders wordt het te vrijblijvend. Vervolgens moet je die structuur vullen met personen die in die nieuwe structuur actief die rol willen oppakken.
Militaire top		We moeten leren uit het verleden. De matrix had nadelen, de productgerichte organisatie ook. Kamp moest de bevelhebbers weghalen om het mogelijk te maken de gezamenlijke enablers te bundelen.	Binnen de bestuursstaf moet wel meer worden samengewerkt. Juist hier moet sprake zijn van “jointness”. Ik stel overigens vast dat dat op dit moment (2004) niet het geval is. *Er is toen ook nagedacht over het misschien meer losknippen van de CDS van de bestuursstaf, waarbij je de uitvoering op afstand zet. Dan creëer je iemand die daadwerkelijk integraal verantwoordelijk is voor inzet ondersteuning en gereedstelling.
Ops Cdo's	*Volgens mij was er ook een emotionele discussie in die tijd, omdat men vond dat de bevelhebbers teveel macht hadden. Het is denk ik een traditionele frictie tussen de ambtelijke top en de operationele uitvoerders	Dus aan de ene kant bezuinigingen, er moest geld gevonden worden, maar aan de andere kant ook ongemak en onvrede in Den Haag met de positie en de macht van de bevelhebbers. En daarmee moest ook de positie van de CDS	Voorkomen moet worden dat de CO met meerdere stemmen de operationele cdt'n aanspreekt. Het interessant van de Cie Franssen is dat veel van de adviezen zijn opgevolgd, met uitzondering van die van de CDS die is niet volledig ingevuld tov de andere

	geweest. versterkt worden. Omdat de CDS niet voldoende is toegerust om zijn rol te kunnen spelen is het goed dat we als OC'n aan tafel zitten in het DB om vroegtijdig te interveniëren. De ideale situatie zou zijn dat hij dat kon doen.	versterkt worden.	onderdelen van de bestuursstaf. Dat is een fundamentele weeffout.
Dienstcentra		De autonomie leidde tot suboptimalisatie en wildgroei Het gevoel dat binnen defensie de krijgsmacht delen een te op zichzelf staand fenomeen waren met de klassieke verdeling van het investeringsbudget als voorbeeld	*Ik heb het ervaren als een machts spel waarin de bestuursstaf, niet zijnde CDS, meer invloed heeft gekregen.
Vakbond	.	De macht van de bevelhebbers moest worden gebroken omdat ze tot dan toe min of meer autonoom konden optreden. Het had duidelijk te maken met de stove-pipes die op dat moment binnen de kmd'n bestonden	Er moet daadwerkelijke integratie tussen Haagse Staven en de CO worden doorgevoerd
Jonge leiders	*Wat ook kenmerkend was voor de tijd voor 2003 dat er rapportages moesten worden gemaakt waar niemand op zat te wachten.	We deden in die tijd heel veel dingen dubbel en men wilde de besluitvorming centraler tillen. Ik denk dat de bevelhebbers meer op afstand geplaatst moesten worden en ze meer in een uitvoerende rol te plaatsen voor de aansturing van de gereedstelling.	

## BIJLAGE 2 PLANFASE

### Relevante citaten inzake Overheid- en defensiebreed inrichten van de ondersteuning en voorbereiden uitbesteding

Thema A2.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering. Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	We leven in een andere tijd. ICT en Cyber dwingen ons tot een hele andere benadering dan de klassieke opbouw en ik wilde gaan onderzoeken hoe we dat met elkaar zouden gaan organiseren	Wat Defensie zichzelf aandeed was zo onverstandig omdat ze zelf al klaar gingen liggen om de volle laag te krijgen en een van de dingen was die vervetting en dat wisten ze op financiën donders goed. Allereerst natuurlijk de financiële taakstellingen die er lagen....	En daarom vind ik ook dat de organisatie van de krijgsmacht dat je daarop pas moet ingrijpen als die organisatie aan het ontsporen is en dan bedoel ik dat er een 'bestafing' plaatsvindt die zo extreem is dat het niet meer efficiënt is wat er gebeurd. Dat er bv. een conservatisme op gaat liggen dat gaat hinderen bij de uitvoering. *Ja, maar ik wil dat het [Cyber en ISTAR] zich ergens [bij een van de 3 kmd'n] ontwikkeld. Ten eerste moet je ergens een start maken en ten tweede moet je 'dedication' hebben. Wat er eigenlijk gebeurd is dat het eigenlijk van niemand was. De meeste vinden het helemaal niets. Het gaat over "nerds" en dergelijke. En daar vergissen ze zich sterk in
Civiele top	*Het organiseren en uitlokken van de schaal, met het oog op een verbetering van kosten-baten en kwaliteit.	Zoals defensie functioneerde was niet toekomstbestendig. Wat bedoel ik daarmee. Je had vrij autonome defensieonderdelen, terwijl de hele wereld om je heen incl. het bedrijfsleven aan het clusteren was en standaardiseren, schaalvergroting, zelfs al de eerste stappen zetten naar outsourcing/uitbesteding. De belangrijkste aanleiding is het strategisch akkoord van Balkenende I en II. Dit heeft geresulteerd in een forse reductietaakstelling die alleen door concentratie van staven kon worden opgelost Dat betekent dat de bedrijfsvoering [binnen de rijksoverheid] steeds meer op elkaar moet worden afgestemd waardoor het [de rijksoverheid/ministeries] ook makkelijker te reorganiseren is.	*Gevolg van de verpaarsing van de ondersteuning was dat daarmee de rol van de bevelhebbers en hun staven in wezen nul was geworden
Militaire top		De voornaamste externe factor betreft de noodzaak tot bezuinigen. Daarmee wordt centralisatie afgedwongen, omdat dat nu eenmaal goedkoper is	De indeling CDC en DMO is goed. CDC staat dicht tegen de private markt. Bij DMO moet de koppeling met het militaire bedrijf zijn verzekgesteld.

Ops Cdo's	Gezamenlijkheid moest met name bij DMO gecreëerd worden. Daar is overigens nooit aandacht aan besteed, want al die zuiltjes zijn gewoon naast elkaar blijven bestaan. Er dreigt evenwel een reductie van de operationele eenheden te worden doorgevoerd van de bestuursstaf, de ondersteunende diensten en de staven van de opco's. Hierdoor dreigt de teeth to tail ratio te verslechteren	Centraal stond dat ZE geld moesten vinden.	<i>*Ze [de BS] denken dat ze kunnen bezuinigen; daar komt het uit voort en niet om het beter te maken</i>
Dienstencentra	*Probleem is dat de reorganisatie onder tijdsdruk verloopt terwijl de discussie over de normstelling nog wordt gevoerd.	Op IV-gebied speelde al langer de vraag dat het niet langer houdbaar was eigen applicaties te bouwen en in stand te houden. Die lijn is doorgetrokken naar Matlog en investeringen. Goedkoper als adagium leidt altijd tot centralisatie. Zeker als er schaarste is, heb je centrale besluitvorming nodig.	Paars staat voor doelmatigheid
Vakbond			Meer samenwerking houdt niet in dat alles wordt geïntegreerd. We moeten oog houden voor specifieke kwaliteiten van bepaalde eenheden *De DMO wordt in competitie gebracht met de KMD'n. De SG of CDS zou dit proces moeten leiden
Jonge Leiders	*Het Joint ISTAR is een mislukte poging om iets joint te maken. Het is groen. Je kunt niet iets joint maken door er een titel aan te geven..	Ik geloof wel in de intentie van het zoeken naar schaalvoordelen	



## BIJLAGE 2 PLANFASE

### Relevante citaten inzake Prestatiesturing, proces- en gegevensstandaardisatie

Thema A3.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			
Civiele top	De grote waarde van SAP is toch dat wij in staat zijn om de M- en de F-wereld bij elkaar te brengen. Nu proberen we via ICT tot een transparantere organisatie te komen. We zullen heldere meetpunten moeten ontwikkelen die ook door derden kunnen worden beoordeeld *Als IT en business hetzelfde is, dan kunnen we via het hele, nog te ontwikkelen SPEER-programma het hele veranderproces meenemen.		*We zetten het bestuur op de schop, tegelijkertijd zetten we onze IV-systemen op de kop en volgens de handboeken moet je dat volgtijdelijk doen en dat doen wij helemaal niet
Militaire top	*De praktijk is een betere graadmeter dan de prestaties in het "plannencircuit" *Het eigen(wijze) optreden van bevelhebbers leidde dus naar een systematiek waarin je met een duidelijke onderbouwing moest zeggen wat de status was.	De transparantie moet worden verbeterd.	
Ops Cdo's	*Het functioneren van de CDS en de topambtenaren in het algemeen moet zo veel mogelijk vormgegeven worden door toepassing van objectieveerbare procedures met een "logische uitslag"		
Dienstencentra	*Voor de operationele eenheden is het operationaliseren van outputsturing problematischer We hebben al in 2003 besloten tot invoering van ERP. Als je ERP kiest vereist dat processtandaardisatie. Maar ERP was geen leitmotiv in de discussies over het besturingsmodel. *Naar mijn overtuiging zou de ERP-invoering nog even moeten wachten		We zullen beleidskaders moeten ontwikkelen voor de inrichting
Vakbond		Het is juist in de vredesbedrijfsvoering dat er belangrijke verschillen waren die moesten worden weggelaten	
Jonge Leiders			

### Relevante citaten inzake Aansturing crisisbeheersingsoperaties

Thema B1.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering. Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	*Afghanistan is een succesverhaal	.... en de verdergaande transformatie van de krijgsmacht naar een organisatie die volledig is gericht op beroepsmilitairen en expeditionair optreden.	
Civiele top		*Vanwege de inzet van de krijgsmacht die niet meer vanuit de verschillende NAVO-kolommen werd gelegitimeerd, vroeg men steeds meer om een direct in de buurt van de minister zijnde commandant die dat kon aansturen. Van defensie wordt een ander product gevraagd, waarbij wordt uitgegaan van maximale interoperabiliteit, zowel tussen de krijgsmachtdelen onderling als met internationale partners. Dat leidt o.m. tot aanpassingen in de aansturing met kortere lijnen Om meer joint te werken hoefde je de structuur niet te wijzigen	*Wat natuurlijk voorop stond was een versterking van de positie van de CDS, die als lijnbaas zou gaan fungeren van de Operationele commando's. M.b.t. deze naamgeving hebben we allerlei gevoelige varianten besproken.
Militaire top			*Door de cie Franssen is aangedrongen op versterking van de positie van de CDS
Ops Cdo's		Operationele integratie (jointness) was niet dominant. De centrale aansturing wel, vandaar ook Cdt der Strijdkrachten.	
Dienstencentra		*Jointness heeft betrekking op operationele effectiviteit. *De lijn doortrekken dat je sinds 1990 meer gericht bent op gemeenschappelijke operaties	
Vakbond	*Operationeel is samenwerken nooit een probleem geweest. *We hadden een militair patroon bij de kmd'n die elkaar allemaal voor te voeten liepen en ook in operationele zin geen boodschap hadden aan elkaar.		
Jonge Leiders			*Een onhandige constructie omdat je een totaal andere operationele oriëntatie steeds weer moet overdragen aan de nieuwe mensen.

## BIJLAGE 2 PLANFASE

### Relevante citaten inzake oprichting Permanent Joint Hoofdkwartier

Thema B2.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering. Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	Daar [joint] is nog veel weerstand tegen op de werkvloer. Het betekent dat je minder posities te vergeven hebt en alles verlaagt ook in rang		*een gemeenschappelijk hoofdkwartier is daar[de versterking van gemeenschappelijkheid] ontzettend belangrijk in. Maar er zit gewoon verzet!
Civiele top			*De optie te komen tot de inrichting van een permanent joint hoofdkwartier was [voor 2004!!!] al eerder afgewezen. Ik stel verder vast dat er toch weer operationele staven worden ingericht binnen de OPCO's. Ik sluit [in 2004!!] niet uit dat de discussie rond oprichting van een PJHQ weer wordt heropend.
Militaire top	*We moesten toegroeien naar een joint cdo in operationele zin; in ieder geval een wens van de politiek.		*De aanbeveling te komen tot een permanent HQ [van de Cie Fransen] is niet overgenomen in 2004. Er is voor gekozen de operationele staven aan te houden. Dit is mijnsinziens een verstandige tussenstap, omdat er anders te veel tollens los komen te staan.
Ops Cdo's	Zoveel van de activiteiten van PJHQ hebben met de uitvoering te maken en dat moet je niet in de beleidsstaf neerleggen. Bestuursstaf moet beleid maken. (punt).	Jointness stond niet centraal. Indien dat het geval was dan waren we nl. op een ander systeem uitgekomen. Dan was toen ook de stap gemaakt naar een gemeenschappelijk hoofdkwartier, daarmee creëer je jointness.	*OCV1.984. Op termijn [na 2004!!!] acht ik ook vorming van PJHQ wenselijk en haalbaar
Dienstencentra			*Er is een compromis gesloten tussen de oude situatie en de nieuwe waardoor het karakter kreeg van een tussenoplossing. Men wilde niet toe naar een PJHQ. Ik sluit niet uit dat die discussies weer opkomen.
Vakbond	*Indien de CDS verantwoordelijk is voor de inzet, moeten ook alle info-kanalen bij hem uitkomen. En daar was zijn staf niet voor toegerust.		
Jonge Leiders			

### Relevante citaten inzake Vormgeving overleg Defensie

Thema Aa.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	<p>*Defensie is anders dan bijna alle andere departementen en is ingebed in een bondgenootschap met langdurige afspraken en daar moet je als politiek niet te onrustig in willen sturen</p> <p>*En ik vind dus dat de burgerlijke kant en dat geldt dus ook voor de politiek terughoudend moet zijn om de militaire kant te beoordelen.</p>	Buitenlandse zaken bepaalt [top-down] de inzet en de ambitie. Daarnaast is de vraag [bottom-up] wat je met toegewezen middelen kunt doen. Zo groeien effectiviteit en doelmatigheid naar elkaar toe.	<p>*Ik vind het toch meer van de militairen zelf. Q: Dus hebben ze gefaald? A: Ja, maar dat is zo! Ze moeten niet een politicus nodig hebben om de boel op orde te brengen</p>
Civiele top	Het is zoeken naar evenwicht tussen bestuursstaf en de OC'n en Commandanten Dienstencentra en tussen de topambtenaren onderling De eindplaat is helder, alhoewel niet optimaal. Hij is werkbaar te maken. We moeten nu aan het werk en niet meer terugkomen op gemaakte afspraken		<p>Dat is misschien ook relevant voor het verandertraject, dat je een soort Janus-kop hebt; enerzijds naar de bestuursstaf en de minister en anderzijds natuurlijk naar de slachtoffers, waartoe we een militair boegbeeld (nodig) hadden.</p> <p>Dus de omgeving die draait, en daartussen ben je op zoek naar de goede balans tussen de ruimte die je aan de eenheden geeft, versus de ruimte die je nodig hebt om je defensiebrede doelstellingen te realiseren.</p>
Militaire top			<p>In een DB is het heel erg belangrijk dat de OC'n daar meepraten. Het is een forum waarin beleid en uitvoering aan elkaar worden verbonden.</p> <p><i>Met name de P- en F-terreinen stellen de macht van de CDS ter discussie. Deze terreinen lijken een eigen weg te gaan.</i></p> <p><i>Toch moet helder zijn dat de CDS en niet het kerndepartement als geheel de krijgsmacht delen aanstuurt</i></p> <p>*We moeten de samenwerking lonend maken</p>
Ops Cdo's	Omdat de CDS niet voldoende is toegerust om zijn rol te kunnen spelen is het goed dat we als OC'n aan tafel zitten in het DB om vroegtijdig te interveniëren. De ideale situatie zou zijn dat hij dat kon doen.		*Het top-down afdwingen van een defensiecultuur die niet wordt gevoed door feitelijke samenwerking op operationeel niveau acht ik niet haalbaar
Dienstencentra	<p>Er moet voortdurend overleg zijn tussen het beleid, leidinggevende en uitvoerende niveau. Alleen bij de CDS komen die niveau's bij elkaar</p> <p>*Naar mijn idee was er niets mis met de organisatie. Het was gewoon een stuk centralisatie van de macht.</p>		<p>*We kwamen van een bevelhebbersstructuur, met een zwakke CDS, naar een gefaseerde benadering waarin de CDS steeds meer verantwoordelijkheden kreeg. Daarbij hebben we steeds compromissen gesloten om de sterke merken — de karakterbepalende elementen —</p>

BIJLAGE 2 PLANFASE

	Het moest gewoon zo, zo simpel is het. *Nu kent de organisatie beleidsverantwoordelijken die nooit lijnmanager zijn geweest Toch ontbeert het besturingsmodel de duidelijkheid die nodig is		hun identiteit te laten behouden en een model te kiezen dat daarop aansloot. *De metafoor met de ezels <sup>1</sup> is van toepassing op de hoofddirecteuren in de CO. De SG heeft een te kort zweepje voor operationele zaken
Vakbond	Het knelpunt was gebrek aan openheid en vertrouwen		*Samenwerking wordt niet afgedwongen en moet beter worden geleid.
Jonge Leiders	*We zouden gaan naar 1 defensie(cultuur)		*Die OPCO's werd gevoelsmatig zoveel ontnomen dat dat geleidelijk moest worden ingevoerd.



Figuur 1. Cartoon 'de ezels' zoals ontwikkeld tijdens ASE-route 66 (bron: ASE Route 66, Sept 2003

<sup>1</sup> Zie bovenstaande cartoon, getekend door een onafhankelijke artiest tijdens de ASE-sessie van sept 2003. De cartoon vormt volgens de tekenaar een illustratie van het samenwerkingsmodel binnen Defensie, waarbij deze zowel op de onderlinge samenwerking tussen de Operationele commandanten als die tussen beleidsverantwoordelijken in het kerndepartement betrekking kon hebben.

### Relevante citaten inzake Klant-leverancierrelaties OC/DC

Thema Ab.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering. Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			
Civiele top			*De vorming van de DMO wordt bemoeilijkt door een drietal zaken: Allereerst vanwege het spanningsveld tussen zijn beleids en uitvoeringsverantwoordelijkheid; tweede probleem is de overdracht voor de uitvoering van materieelprojecten en <i>aansturing van de exploitatie van de bevelhebbers</i> en ten derde de zeggenschap over de logistieke bedrijven.
Militaire top			*We vormen de huidige plannencultuur om tot een can-do cultuur. Dat betekent dus ook dat de vredesbedrijfsvoering op daadwerkelijk optreden moet worden afgestemd
Ops Cdo's	*Mijn angst is dat we in een tangconstructie terecht komen waarbij we enerzijds te weinig geld van de staf krijgen en anderzijds te veel voor onze ondersteuning moeten betalen.		
Dienstencentra			
Vakbond			
Jonge Leiders			

**BIJLAGE 2 PLANFASE**

**Relevante citaten inzake Joint Opleiding & Training**

Thema Ba.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding		Ik vind dat ene defensie-merk niet het belangrijkste. Onderlinge samenwerking wel	Met name op het punt van opleidingen kan het natuurlijk nog verschrikkelijk veel beter
Civiele top			
Militaire top			
Ops Cdo's		Het uitvoeren van gemeenschappelijke operaties was niet de aanleiding, omdat we ook achteraf geredeneerd niet meer joint zijn gaan optreden. We opereerden altijd al onder joint cdo. Maar binnen dat joint cdo heb je altijd een land-, marine- en luchtmachtzuil.	
Dienstencentra			
Vakbond			
Jonge Leiders		Ik denk dat zowel doeltreffendheid van joint optreden als doelmatigheid werd nagestreefd.	

### Relevante citaten inzake Paarse behoeftestelling

Thema Bb.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering. Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			
Civiele top		*Operationele integratie [Joint] stond [hierbij] niet centraal.	
Militaire top			
Ops Cdo's	* Door een joint aanloop van de behoeftestellingen versterkt je de interoperabiliteit, doelmatigheid en kwaliteit.	*De gedachte was dat als we nu meer joint doen dat dat dan goedkoper wordt. Maar daar is nooit wat mee gebeurd.	Het proces is andersom gaan lopen. Het was moeilijk en dat is zo gebelev. Het blijft even moeilijk om JE behoeften erdoor te krijgen..
Dienstencentra			
Vakbond			*In het door de Cie Franssen beoogde model kon geen bevelhebber buiten zijn collega's behoeften naar binnen gooien.
Jonge Leiders		Het weghalen van het beleid bij de KMD 'n had tot doel meer grip te krijgen op de toekomst en uitwassen te voorkomen.	



## BIJLAGE 2 IMPLEMENTATIEFASE

### Relevante citaten inzake Scheiding beleid, uitvoering en toezicht

Thema A1.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	Als je kijkt naar die hoofdkwartieren dat er toch weer behoorlijke staven zijn ontstaan en het verhaal dat we alleen maar beleid in Den Haag doen is gewoon theorie (maar geen praktijk). <i>Defensie heeft rust nodig en leiding nodig die wat langer zit en ook op de langere termijn denkt</i>	[motie Knops/ten Broeke]: dat het besturingsmodel de afgelopen jaren gebreken kende; onder meer teveel centralisatie, versnipperde verantwoordelijkheden, hetgeen tot financiële tegenvallers heeft geleid.	Ze moesten een besturingsmodel en een ERP-model ontwikkelen dat als een maatpak om die organisatie zat op dat moment, maar eigenlijk moesten ze, vanwege de dynamische omgeving iets maken dat kan meegroeien of – krimpen. Wat altijd terugkomt is de positie van de SG en de CDS en hoe die zich tot elkaar verhouden. De uiteindelijk verantwoordelijke is de SG, terwijl de CDS toch gewoon militair verantwoordelijk is. Dat blijft een worsteling in de besturing * heb ik aan de orde gesteld of de CDS niet nevenschikkend moest worden aan de SG. De bedrijfsvoering problemen van Defensie zijn toe te schrijven aan de complexiteit van de organisatie en de continue verandering...
Civiele top			[de problemen ontstonden] deels ook (om) dat we vanuit Den Haag meer bestuurden dan uiteindelijk mogelijk bleek. Doordat er doelstellingen en ook activiteiten door de CDS werden opgedragen, ongeacht of er voldoende middelen waren. En dat is natuurlijk geen goede sturing op je uitvoering.
Militaire top	Je kunt aan de plannenkant mooie plannen verzinnen, maar als dat in de uitvoering gaat wringen dan ben je er allebei van in een persoon.		Je moet je afvragen welk deel van de uitvoering je wilt hebben en aangezien de missies zo politiek geladen en publicitair belangrijk zijn kun je dat niet ver wegzetten van het ministerie. In het besturingsmodel Kamp was nog sprake van de aanwijzing gereedstelling CDS. Dit kwam – vanwege weerstand vanuit de BS (HDF&C) – niet verder dan een bijlage bij het Defensieplan
Ops Cdo's	Niemand meet de prijs van het feit dat ik jarenlang te weinig heb gevlogen. Niemand meet de prijs van het niet doorgaan van oefeningen. Het BPB krijgt disproportioneel aandacht. Men vergeet dat er in NL 60.000 mensen werken die		Er was na 2005 geen coördinatie ingericht in de bestuursstaf. Het werd aan bestuurlijke structuren overgelaten. Allemaal gelijken met hun eigen agenda's en dat vind ik echt een gemis in het model.

	<p>hier niet door worden geraakt. Het gaat om de toekomstige inrichting van de uitvoering. Ik begrijp dat je beleid en uitvoering moet scheiden, maar grijp dan niet direct in op de uitvoering.</p> <p>Het oude model Kamp was dunne lijn- en dikke beleidsverantwoordelijken.</p> <p>We zijn niet anders gaan werken. Daar was ook geen aanleiding toe. Operationeel klopte het. Dat heeft Kamp ook niet willen aanpakken. Het ging alleen om dingen erom heen; buiten het operationele domein. Bevelhebbers werden gedwongen zich uitsluitend op operationele zaken te richten en de overige zaken aan anderen over te laten.</p> <p>De macht van de bevelhebbers breken is wel gebeurd. Het probleem is dat het vacuüm dat daardoor ontstond niet is ingevuld door de CDS.</p>		<p>Het weghalen van een bestuurslaag op zich heeft er alleen maar toe geleid dat de koppelvlakken tussen bestuursstaf en OPCO-staven zijn geïntensiveerd.</p>
Dienstencentra	<p>Dit heeft te maken met de cultuur van defensie; wij vrouwen elkaar onvoldoende en zijn niet bereid de werkelijkheid te accepteren, om daarop keuzes te maken.</p> <p>Er is niets in de plaats gekomen van de oude rol (tot integratie) van de bevelhebbers.</p> <p>Er werd teveel naar de bestuursstaf toegezegd, terwijl die te weinig capaciteit hadden om het [de uitvoerende problematiek] politiek in te kleden.</p> <p>Pas vanaf eind 2009 begonnen zowel BV'n als OC'n de toegevoegde waarde van de DAOG te zien.</p>		<p>We hebben de logica niet kunnen opbrengen om de CDS buiten de bestuursstaf te plaatsen.</p> <p>Er zijn geen identiteiten die aan de bestuurlijke scheiding van beleid, toezicht en uitvoering kunnen worden verbonden. Het zijn meerdere instanties die allemaal een deel voor hun rekening nemen.</p> <p>We streefden naar een investeringsquote van 20%, wat hoger was dan daarvoor. Dat betekent, gegeven de grotere diversiteit aan instromende systemen dat je matex-reeks ook moet oplopen. Dat is niet gebeurd.</p> <p>Er was een aflopende matex-reeks zodat je de problemen kon verwachten.</p>
Vakbond	<p>Je hebt het over twee werelden. De een is gericht op overleving in een politiek klimaat. De andere wereld denkt in militaire opdrachten.</p>		<p>Het op gelijk niveau brengen van de CDS met de overige beleidsdirecties is een enorme weeffout.</p>
Jonge Leiders	<p>De OPCO's werden geacht geen beleid meer te maken, maar er vonden toch steeds interessante iteraties plaats met de Defensiestaf.</p>	<p>Je kunt niet zeggen dat het allemaal anders moet en de structuur ongemoeid laten.</p>	<p>We hebben onvoldoende duidelijk gemaakt wie waarvan is.</p>

## BIJLAGE 2 IMPLEMENTATIEFASE

### Relevante citaten inzake Overheid- en defensiebreed inrichten van de ondersteuning en voorbereiden uitbesteding

Thema A2.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering. Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	*Hoe weet ik nu hoe de bedrijven opereren? DMO? Ik heb er geen idee van. En CDC, ik heb er geen idee van! Als we moeten sourceen, waarom zouden we dat moeten en waar? Maakt niet uit of je centralisatie of decentralisatie doorvoert als je maar voldoende kennis en kunde hebt en de koppelvlakken goed invult	Het besturingsmodel Kamp was succesvol in de zin dat het een verandering heeft gebracht die nodig was om Defensie klaar te zetten voor verdere verandering.	<i>Als er een organisatieprobleem zit moet de krijgsmacht dat zelf oplossen en pas als dat niet meer kan moet er worden bijgestuurd.</i>
Civiele top	Gezien de decentrale opstelling uit het verleden zul je begrijpen dat ik met veel waardering zie dat de integratie op allerlei terreinen steeds groter wordt en mensen zich realiseren dat het gezamenlijke een kracht is in plaats van een zwakte.	Ja, m.b.t. DMO is sprake van een trendbreuk, maar de druk vanuit de rijksoverheid blijft.	Het was met Kamp het weer opnieuw zoeken naar de balans tussen centraal en decentraal en de slinger is [in het materiele veld] te ver doorgegaan naar centraal.
Militaire top	*We hadden intern [qua normering] ook niet alles voor elkaar. De stap van de bevelhebbers naar een paarse DMO, dat heeft een hoop schade berokkend		
Ops Cdo's	*Het is typisch dat we a.g.v. centralisatie overal besparingen hebben ingeboekt en nu bij decentralisatie weer besparingen inboeken. Het geeft aan dat we eigenlijk niet weten wat voor- en nadelen van bepaalde organisatorische aanpassingen zijn geweest. De missing link is niet tussen het BPB-proces en de besturing, want daar kunnen we ons elk jaar weer druk mee houden, maar de missing link is tussen bestuur en operationele output.	Een van de redenen waarom we steeds weer BVM-maatregelen moesten nemen was omdat de bezuinigingen niet werden waargemaakt. De tekorten logen er niet om. De doelmatigheid is niet verbeterd, vanwege het feit dat we nu pas [2012] stappen zetten te weten wat WS'n kosten. We zijn in wezen op aarde om een militair product op de maat te brengen en de rest moet daar ondersteunend aan zijn en dat is nooit geïmplementeerd.	Binnen het oude besturingsmodel Kamp is de CDS de bestuurlijke kant op getrokken en heeft zich te weinig met de uitvoering bemoeid, kijk maar naar de (in)effectiviteit van de DAOG
Dienstencentra	*Bij iedere reorganisatie verdwijnt het personeel dat op de relevante posities zat naar andere functies, waardoor kennis achter blijft. Je kunt pas resources als je zelf goed georganiseerd bent, anders wordt het erg duur.	Ik denk dat we nog steeds [bij de DMO], vroeger was het misschien 95 %, nu 80% werkpakketten hebben die specifiek verbonden zijn aan een krijgsmachtdeel. Er ontstaat ook steeds meer afhankelijkheid van internationale partners in de logistiek. Je kunt je	Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de OPCO's het budget zouden krijgen en daarmee zaken zouden doen met de dienstverleners; daar is nooit gehoor aan gegeven.

		het niet langer permitteren het allemaal zelf te doen.	
Vakbond	De hegemonie van de militairen is doorbroken, maar tegen hoge kosten omdat het inzicht is verdwenen.	De reorganisatie van 2004 heeft natuurlijk v.w.b. de omvang van de KMD-staven in combinatie met de CDS tot besparingen geleid. Dat weet ik zeker. Ik denk dat de reducties bij DMO en CDC inderdaad hebben geresulteerd in een goedkopere organisatie.	Ik heb nog nooit zo'n toename in bureaucratie gezien als in de afgelopen 10 jaar.
Jonge Leiders			Ik kwam 2 jaar na de omslag bij DOBBP en toen werd nog gewerkt aan de inrichting van de koppelvlakken.

## BIJLAGE 2 IMPLEMENTATIEFASE

### Relevante citaten inzake Prestatiesturing, proces-en gegevensstandaardisatie

Thema A3.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	<p>Maar als je me nu vraagt hoe werkt die prestatiesturing in detail uit in de organisatie dan heb ik geen idee</p> <p>*Maar de vraag is wat de criteria zijn? De ARK kwam met criteria, de 2<sup>e</sup> kamer en de krijgsmacht zelf. Het is dus de vraag waarop je stuurt</p> <p>*Ze hadden gewoon moeten zeggen de ICT is leidend en dan loop je weer tegen die cultuur aan die bij Defensie echt dominant is en remmender dan in andere organisaties</p>		
Civiele top	<p>Wat mij verder opviel was dat er een grote afstand bestond tussen primaire processen, de operaties, en alles wat met bedrijfsvoering en ondersteuning te maken had.</p> <p>*Als we vanuit de IV/IT merken dat er elke keer weer adhoc oplossingen gemaakt moeten worden voor een bepaalde inzet, dan is er iets verkeerd in de [terugkoppeling op] de gereedstelling</p> <p>*Dat kosteninzicht (op hoofdlijnen) is er best. Die mythe van dat kostenoverzicht tot in detail niveau, die allemaal uit dat ERP-systeem moet komen heb ik ook met enige verbijstering aangetroffen .. maar je moet uitgaven-inzicht hebben en relaties tussen mensen, materiaal en output kunnen leggen.</p>		<p>We hebben in het kader van SPEER al vrij snel het besluit genomen dat Defensie maar 1 entiteit qua uitgaven zou zijn. Met andere woorden alle uitgaven gaan via een punt. Dat maakt het lastig de budgetten voor DMO/CDC bij de OPCO's neer te leggen.</p>
Militaire top	<p>Met SAP zijn we niet zo gevarieerd zoals we graag hadden gezien mbt de inzichtelijkheid van de organisatie. Dus je hebt nog steeds het professionele oordeel nodig van iemand die weet hoe het bedrijf in elkaar zit.</p>	<p>Dat er iets met de legacy moest gebeuren was evident. Dat we dan gelijk over gaan naar zoiets groots als ERP is natuurlijk een andere vraag.</p>	<p>Ik vraag me af of we SAP op een goede wijze hebben aangelopen. De migratiestrategie is te weinig doordacht.</p> <p>Ik vind dat we de lijn meer verantwoordelijk hadden moeten maken voor de implementatie van SAP.</p>
Ops Cdo's	<p>Prestatiesturing merkte je niets van. Dat komt omdat de mensen uit de staven veel te ver af staan van het operationele bedrijf.</p>		

	<p>*We hebben ook veel in zaken geïnvesteerd die niet direct bijdroegen tot de operationele output, met ICT en Infra-programma's. De besturing was dus niet uitsluitend op de operationele output gericht.</p> <p>Opvallend is dat we nu in 2012 kennelijk toch in staat zijn een beter kosteninzicht te genereren, gevalideerd door HDF&amp;C.</p> <p>*Alle elementen van ERP die meer gericht waren op prestatiesturing hebben we uit SPEER gehaald in de loop van de jaren. Dat is verdwenen.</p> <p>De legacy en daaraan verbonden bedrijfsvoering dragen natuurlijk een heleboel manco's met zich mee.</p> <p>Kosteninzicht per WSM was er wel, maar op een hoger aggregatieniveau was het bijna niet te doen, bovendien zou SAP op termijn de oplossing bieden.</p> <p>Nu zijn er in het kader van de matex-problematiek normatieve modellen ontstaan los van SAP.</p>			<p>*Het vaststellen van de functionele eisen voor OOA heeft op z'n vroegst in 2014 effect, terwijl daar in 2006 wel de prioriteit op is gelegd.</p> <p>*Ik denk dat de uitrol van SAP nog wel eens eenvoudiger zou zijn geweest indien we de bevelhebberstaven hadden gehandhaafd.</p> <p>We namen de theoretisch, meest optimale, maar praktisch meest tijdrovende weg om eerst de BV te standaardiseren, voordat er IV werd ingevoerd. Dit liep zo uit dat we functionaliteit hebben moeten inleveren.</p> <p>We hebben niet voor een beter uitvoerbaar pad gekozen.</p>
Vakbond	<p>*Als we de joint gedachte hadden laten prevaleren hadden we SAP ook heel anders aangestuurd.</p>			
Jonge Leiders	<p>Prestatiesturing vergt aan de voorkant een goede definitie.</p>			

## BIJLAGE 2 IMPLEMENTATIEFASE

### Relevante citaten inzake Aansturing crisisbeheersingsoperaties

Thema Bl.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	Gemeenschappelijker wel... *Een probleem bij Defensie is natuurlijk dat de inzetbaarheid verhoudingsgewijs gering is.		<i>Als je alles grijs maakt of paars, hoe je het wil noemen, dan is het onderscheid niet meer te zien. Maar zo zie ik joint niet.</i> De krijgsmacht delen die we hebben, ..zijn buitengewoon waardevol.
Civiele top			
Militaire top	...we[zijn] tactisch en operationeel gezien dingen echt anders [gaan] doen, want de kmd'n weten elkaar beter te vinden, maar dat is niet de winst van een beter besturingsmodel. Dat is de winst van de missie in Uruzgan.		
Ops Cdo's	Die gezamenlijkheid is zeker niet door dat besturingsmodel voorop komen te staan. Mijn gevoel is dat de operaties veel meer hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van een gezamenlijke defensiecultuur. *Het gebrek aan mentale jointness in zijn staf heeft de CDS ongelofelijk dwars gezeten in de invulling van zijn rol.		Een minder geslaagd element was de DOPS, die weliswaar verantwoordelijkheden naar zich toe trok, maar toch bleef werken met de "coördinerend OPCO"-constructie.
Dienstencentra	*OOA optreden wordt niet ondersteund [door ERP] omdat de CDS nog steeds moet zeggen wat hij wil.		
Vakbond			We traden al joint op en dat doen we nog steeds. Operationele samenwerking is prima, vanuit ieders identiteit en cultuur.
Jonge Leiders	Operationeel kunnen we heel goed met elkaar overweg.		

### Relevante citaten inzake vorming PJHQ

Thema B2.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			*Maar ik weet dat het heel lastig is om die cultuur en die tegenkrachten van de krijgsmacht delen [te doorbreken], want elke bevelhebber snapt natuurlijk dat zodra je een gemeenschappelijk hoofdkwartier komt dat zijn eigen invloed minder wordt
Civiele top			
Militaire top	Dat was een moeizaam project omdat het niet werd gesteund door de OC'n. Uiteindelijk bereikten we een compromis, waarin de commandanten hun staven (OPCEN) behielden en de logistieke aansturing werd versterkt. De invulling van de functie van Cdt der strijdkrachten is wel in woord gebeurd, maar niet in daad. De OC'n lieten zich niet vertellen wat ze precies moesten doen en laten.	Zorg nu dat je niet als Operationele staf je gaat bezighouden met zaken die echt bij een OPCO thuishoren. Daar zit een 3-sterren generaal of admiraal!	Wat wij aan het bouwen waren had helemaal niet meer de status van een hoofdkwartier. Het was meer het anders inrichten van je organisatie en processen. Want een totale opheffing van de OPCO-staven naar 1 operationeel hoofdkwartier dat was toen een brug te ver. Dus hebben we maar een tussenstap gecreëerd om draagvlak te krijgen bij de OPCO's.
Ops Cdo's	*Over de algemene problematiek en logistieke lijnen maakte het niet uit waar je het neerlegde. Maar als je over operationele problemen wilt praten dan bespreek je dat veel liever met mensen die er begrip bij hebben en prioriteiten kunnen stellen.		Het PJHQ is van 'to direct', dus het bestaat al.
Dienstencentra			*De discussie over een PJHQ zal zeker weer opbloeien, maar er moet een modus gevonden worden onze hoogste militair niet aan de schandpaal te slaan als er iets mis gaat.
Vakbond			Ik denk dat er een angst is dat men de kmd-staven kwijtraakt. Je ziet dus van onderuit de organisatie de behoefte de kmd-staven op te heffen. Ik denk dat de gereedstelling heel goed op het niveau van de kmd'n kan worden gedaan. Integratie op een hoger niveau levert niets op.
Jonge Leiders			



## BIJLAGE 2 IMPLEMENTATIEFASE

### Relevante citaten inzake overleg Defensie

Thema Aa.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom ?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	<p>*Bij Defensie werkt het altijd zo; zolang we het nog kunnen doen we het totdat er weer aan de kraan wordt gedraaid. Het is altijd reactief. De cultuur is heel erg gesloten en gericht op interne promotie; en als je wilt veranderen heb je een enorme cultuuromslag nodig.</p> <p>*Ik verklaar dat vanuit de bedreigende opstelling van de politiek van de laatste 20 jaar. Als je niet onder druk staat, dan was dat misschien ook niet ideaal, maar je moet je eigen tegenstellingen kunnen formuleren en een van de dingen die mij het meest zijn tegengevallen is het gebrek van de onafhankelijkheid in denken</p> <p><i>Zolang dat vrouwen er niet is, dan blijf je in een onverstandige omknelling van elkaar zitten, waarbij per definitie het uiteindelijke product minder is dan het had kunnen zijn.</i></p> <p><i>*Als ik het opnieuw zou moeten doen, dan zou ik DAB veel meer specificeren op "(politieke)intelligence" en samenstellen met militairen en burgers en die moeten ogen en oren zijn voor de minister, maar ook wat mij betreft voor de CDS en de SG</i></p>	<p><i>Mijn zorg bij defensie lag bij het conservatisme..</i></p> <p><i>Mijn zorg was dat de krijgsmacht vooral ook door die eindeloze bezuinigingen veel te defensief was en daardoor ook te veel met de oorlog van gisteren bezig was en te weinig met die van morgen.</i></p>	<p>Daarentegen zijn de persoonlijke contacten [tussen de OC'n] met de leden van de Politieke leiding niet wezenlijk veranderd</p>
Civiele top	<p>Een van de grote opgaven van deze bestuursstaf van dit hoofdkantoor is om er voor te zorgen dat die problemen [in de uitvoering] naar beneden blijven gaan.</p> <p>*Het besturingsmodel heeft onvoldoende aanzetten gegeven tot cultuurverandering. Het is allemaal techniek en boekhouden geweest. Dat betekent dat heel veel mensen wegkomen met dingen die niet lopen.</p> <p>Defensie heeft zich een stugge, lastig te besturen organisatie getoond. Blijkbaar hebben OC'n het gevoel bij de CDS onvoldoende hun ding op tafel te kunnen leggen. Tussen CDS en OC'n wordt te veel gepolderd.</p>	<p>We hebben te maken met meerdere werkelijkheden; een interne werkelijkheid... waarin de CDS de baas is..en een externe werkelijkheid waarin je appelleert aan het gevoel van de Nederlander bij de sterke merken.</p>	<p>Het is moeilijk voorstelbaar dat je je belangrijkste eenheden die aan de punt van je waardeketen zitten niet uitnodigt voor 1:1 gesprekken en overleg. Maar in bestuurlijke zin doen ze niet mee.</p> <p>Mijn ervaring is dat overheid wel externe druk nodig heeft om te veranderen. Er zijn weinig ambtelijke organisaties zelf die zeggen dat gaan we eens anders doen.</p> <p>Ik vind dat het – de samenwerking over de eigen grenzen heen - bij de defensie onderdelen onderling niet gelukt is</p> <p>Maar bij Defensie zit er toch iets in van het liefst overal zelf over gaan. Je bent echter, ook in het leger, afhankelijk van anderen.</p>
Militaire top	<p>We zijn als gevolg van de invoering van het besturingsmodel niet anders gaan werken.</p>		<p>* Moet je op tussentijdse momenten een hoop commotie maken, als je het ook met een noodverbandje werkbaar kunt maken? Nu (2011) moet we wel door de bezuinigingen. ...maar we hebben nog steeds een DB waar de Defensieonderdelen ook in zitten.</p> <p>Want het departement en de minister functioneren beter als zij toch</p>

			rechtstreeks contact hebben met de uitvoerder. Dus die sterke merken, dat imago dat ze hebben daar moet je geen afbreuk aan doen.
Ops Cdo's	Iedereen is er zich bewust van dat er op hoog niveau samengewerkt moet worden, maar uiteindelijk in de uitvoering is het toch duidelijk dat iedereen de identiteit van het krijgsmachtdeel moet behouden. Tussen 2004 en 2011 is geen CDS- eenheid ontstaan maar hebben de OPCO's hun identiteit behouden. Ik vind dat we een enorm verschil hebben tussen de bestuurlijke wijze van leidinggeven en de operationele wijze en daar maak ik me zorgen over. Door onvoldoende participatie van het beleidsniveau in de uitvoering creëer je automatisch een wij-zij gevoel, geen integrale verantwoordelijkheid. De bedrijfsplannen van de OPCO's werden allemaal gecoördineerd, terwijl er nooit definitieve bedrijfsplannen van DMO en CDC werden vastgesteld. Dat zou de SG moeten doen. Hij had echter geen ambtelijk apparaat om dat te sturen. Daarover heb ik me wel altijd wel verbaasd		We hebben eigenlijk een tweedeling in de top van de organisatie gecreëerd. Het ene deel richtte zich op uitzendingen en de ander op bedrijfsvoering. Als het niet over uitzendingen ging was het geïnformeerde deel niet geïnteresseerd. Het gaat dus om kennisoverdracht en hoe je dat organiseert. De structuur kan daarbij helpen, maar ook frustreren. Het onderhouden van de wil en behoefte tot samenwerking is een leiderschapsissue. Men heeft gewoon 5,6 jaar geprobeerd het oude te doen in een nieuwe structuur, omdat men niet bereid was macht op te geven. Het besturingsmodel was heilig (van 2005 tot 2009). Je mocht alleen sub optimaliseren binnen bestaande afspraken. Ambtelijk-politiek was dat onbespreekbaar. De DAOG moest alles weghalen bij de krijgsmachtdelen of beleidsverantwoordelijken. DAOG kwam overal bestuurlijke tegenwerking tegen. Ik denk dat CDS de OPCO's wel ziet als deel van zijn organisatie, maar ik denk dat de OPCO's zelf zich toch zien als separate entiteit, die ook een eigen besturing noodzakelijk maak
Dienstence ntra	Ik denk dat als gevolg van de herstructurering de kmd'n nog meer aanleiding zagen hun identiteit te versterken en te ontwikkelen, dan vroeger. We zijn heel slecht in het maken van keuzes (lees: consensus cultuur) en verder spreken we heel veel dingen af op papier om er vervolgens niets mee te doen. Het besturen van de organisatie gaat hoe langer hoe meer lijken op vorming van een machtsblok; ic. de bestuursstaf – die af te toe vergeet dat we van inzet en Opleiding en Training zijn..	Datgene dat in de kijker moet staan zijn onze ops producten en ik merk hoe langer hoe meer dat we dat aan het vergeten zijn.	Het niet nakomen van afspraken heeft geleid tot een niet werkend besturingsmodel en versterking van onderling wantrouwen. Ik begrip wel gevoelsmatig dat je als cdt verantwoordelijk voor de gereedstelling je verantwoordelijkheid moeilijk kan waarmaken als alle capaciteiten buiten je organisatie geplaatst zijn.
Vakbond	Ik denk wel dat het had gescheeld als ze van bovenaf ook een sfeer van samenwerking hadden kunnen onderhouden. We zijn een hiërarchische organisatie, maar heel slecht in het toewijzen van verantwoordelijkheden aan mensen.	Het laten vervagen van grenzen tussen kmd'n is ongewenst. Er bestaat geen Defensie-officier	Deze organisatie verandert alleen op het moment dat het klimaat daar gunstig voor is. "never waste a good crisis". Er is voor gekozen de eigenstandigheid van de kmd'n te laten voortbestaan.
Jonge Leiders	Er wordt niet proactief gestuurd op het wegzetten van 1 defensie.		Hou vooral je eigen cultuur in je eigen tuin, maar maak de tuinafscheiding niet te hoog

## BIJLAGE 2 IMPLEMENTATIEFASE

### Relevante citaten inzake klant-leverancierrelaties

Thema Ab.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	<i>*Voor de gereedstelling geldt grof hetzelfde als we voor het DIP hebben gezegd; ook een "zwart gat". Maar ook omdat de gereedheid met puppen en nathouden werd opgelost. Men dekt noodgedwongen het ene gat met het ander</i> De bedrijfsvoering problemen van Defensie zijn toe te schrijven aan ... het ontbreken van constructieve prikkels tot doelmatig werken.		Er was absoluut een probleem dat de CDS de ondersteuning niet kon controleren/aansturen. *Er is geen prikkel en het legt een claim op de DMO. Die concurrentie tussen de krijgsmacht, die is er nog steeds! *Het was toch een soort van cooperatie- overlegmodel waarbij de OPCO's een tegenmacht gingen organiseren tegen DMO en CDC en in die zin werd daarmee de uitvoering van het model vertroebeld.
Civiele top	*Toch zijn we die discussie (over budgettoewijzing) blijven voeren, terwijl we voor het gros daarvan wisten dat het helemaal geen zin had, vanwege de beperkte flexibiliteit.		(het BPB-proces) verwoordt inderdaad wel het kernproces voor de minister, maar laat natuurlijk buiten beschouwing de hele uitvoeringstaak van de hele krijgsmacht. Het effect wat ontstond is: de OPCO's en de DMO, onderling gedoe. Probleem valt omhoog en dan zitten we in de bestuursstaf ineens met het probleem.
Militaire top	Vanaf 2010 zijn we begonnen samen met DMO en de OPCO's de normering kwantitatief in te vullen. In 2013 gaan we die kwalitatief invullen. Het was lastig omdat het horizontale deel van de "L" niet werkte.		Verder werd de aansturing van de Dienstencentra steeds dikker. Het bleef niet bij een stippellijntje Maar voor 2008 had de CDS niets te zeggen over DMO en CDC. Vanaf 2009 kreeg de CDS zeggenschap over DMO en CDC voor zover het de gereedstelling en inzet betrof. De OC'n zouden het geld krijgen. Dat is niet doorgezet om allerlei redenen. Er waren veel partijen in de bestuursstaf die mee wilden sturen.
Ops Cdo's	De invloed van de OPCO's t.a.v. allocatievraagstukken is groter geworden vanwege schaarste.		Die L-constructie die werkte niet. Het defensie-exploitatieplan was, als onderdeel van het BPB volstrekt ontoereikend. Daar zijn we, binnen CDS, eind 2010 mee begonnen om dat op orde te brengen. In de begroting 2014 plukken we daar de vruchten van. Tijdens de ASE was afgesproken dat de OC'n het geld zouden krijgen. Dat is niet gebeurd. We konden niet meer beslissen over ons geld en onze eigen reserveredelen. Dat is een enorme bestuurlijke fout

Dienstencentra	Er werd extra matex-overleg opgestart vanaf 2010 omdat de besluitvorming op het plein te weinig inzicht en kennis van zaken meebracht om het integrale plaatje neer te leggen. Het is een 'bloody shame' dat we nog steeds niet weten wat onze integrale kostprijs is. Als we nu gaan outsourcen dan heb je goede spelregels nodig.		gewest van de SG. De CDS heeft zich vooral bezig moeten houden met het politieke plaatje; de aansturing van de OPCO's heeft daar gewoon onder geleiden. Destijds werd er vanuit DMO[-leiding], tegen het advies van de WSM'ers in, arbitrair gekort op de exploitatie en daarna zie je dat de weg naar beneden onomkeerbaar wordt ingezet. Jongens ik maak me niet meer druk om de hoogte van de matex. Het zijn mijn wapensystemen niet. *Er was vanuit de hogere financiële kanalen "nul" vertrouwen in de idee dat je beslissingsbevoegdheid bij de OPCO's zou leggen. Het resultaat van onderling overleg tussen Commandanten Dienstencentra en OC'n werd niet geaccepteerd door de bestuursstaf en de gevolgen al helemaal niet
Vakbond	We moesten voor elk boutje helemaal naar Den Haag komen. Dit heeft geleid tot stagnatie. Er moet wel een binding zijn dat de output wordt gekoppeld aan het operationele product. De operationele notie moet prevaleren.		De "zuivere L" is niet doorgevoerd. Hierdoor kreeg je het effect dat de verstrekker al betaald was voor zijn diensten.
Jonge Leiders	Het probleem is de militaire mentaliteit om een opdracht net zo lang te plooiën totdat we hem waar kunnen maken. De can-do mentaliteit Het grote manco was dat de CDS opdrachten gaf, zonder middelentoewijzing. De L-constructie werd een lange keten die meerdere keren moest worden afgelegd. Voordat beleid uiteindelijk bij plannen kwam was je gewoon een jaar verder. Er zat dus geen flexibiliteit in het systeem.		

## BIJLAGE 2 IMPLEMENTATIEFASE

### Relevante citaten Joint Opleidingen & Training

Thema Ba.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	Ik denk dat de conceptuele verbeelding zich ontwikkeld als de krijgsmacht zich veilig voelt. Defensie voelt zich niet veilig. <i><b>Defensie zit in een egektelling omdat ze zich voortdurend aan het verweren zijn tegen de politiek</b></i>		Dus joint = landmacht, luchtmacht en marine, niet “grijs” of “paars” of hoe je het wil noemen
Civiele top			
Militaire top	In optreden zie je dat joint aspect heel erg terugkomen. Bij het gereed stellen merk je nog wel dat kmd’n alleen optreden.		We hebben niet voor elkaar gekregen dat het toezicht op de uitvoering van O&T naar de CDS ging. Als je geen capaciteit krijgt via een PJHQ kan je het ook niet waarmaken.
Ops Cdo’s	*Dat je in operaties en training door dat joint aan te lopen veel doelmatigheids- en kwaliteitswinst kunt behalen staat vast. Gelukkig zijn nog veel kmd-specifieke opleidingen behouden, om zeker te stellen dat je mensen opleidt die passen in de organisatie. We blijven bezig met standaardisatie maar houden toch ook oog voor de noodzakelijke verschillen. *Er is maar zeer marginaal meer gezamenlijkheid gecreëerd, zeker in vergelijking wat haalbaar was.		Het gaat dus niet alleen om de hark, maar door gezamenlijke operaties en opleiding ontstaat de juiste mindset. *Ja de minister heeft gelijk er moet meer joint omdat we elkaar de tent uit vechten en omdat operaties ons daartoe dwingen, maar we dreigen daardoor de sterke merken te verwaarlozen.
Dienstencentra			
Vakbond	*De jointness is helemaal niet gegroeid. Het had als aanjager kunnen dienen voor nieuwe processen en behoeftstellingen.		
Jonge Leiders	*De MSV van de CDS was zo “joint” dat we ons er als OPCO’s niet in konden herkennen. *Er is nog geen autoriteit gemeenschappelijk optreden. *De potentiële synergie van Joint (genetwerkt optreden) zijn we [inderdaad] niet aan het uitbuiten omdat in de praktijk ziet dat je met veel legacy-systemen te maken hebt die lastig met elkaar te koppelen zijn. We houden toch een voorliefde voor de krijgsmachtdeeloplossing. Op uitvoerend niveau is joint geen issue, maar een vanzelfsprekendheid. Gras groeit inderdaad van onderaf. De jonge generatie wil in dat licht al veel meer bewegen dan de oude generatie. We hebben een enorme joint-ontwikkeling doorgemaakt, maar niet als gevolg van het besturingsmodel.		* Misschien hebben we wel een veel grotere bezuiniging nodig om die stap te maken.

### Relevante citaten verpaarsing behoeftelling

Thema Bb.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering. Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding		Er is veel over operationele integratie en de Cie Fransen gesproken, maar in zijn uitwerking heeft het het niet gered	Het is toch een optelsom van drie krijgsmachtdelen; het zijn vaak gelegenheidscoalities die in elkaar worden gezet.
Civiele top			
Militaire top	*De KMD-planners hadden vooroverleg over de kmd-plannen, voordat het aan een 'paarse' souschef werd aangeboden.		Het is een goed element dat hier (bij de CDS) integraal de investeringsgelden liggen. Ik zou niet terug willen naar de tijd van de bevelhebbers
Ops Cdo's	De integrale operationele (beleids)visie is nooit voldoende concreet ingevuld, waardoor nogal eens wildgroei ontstond (gericht op KMD-belangen).		*Maar het plein vroeg ons studies te schrijven. Wat voor start maak je dan? Op een gegeven moment werd het weer landje-pik tussen de OPCO's De invloed van OC'n op het behoeftestellingsproces is niet wezenlijk veranderd.
Dienstcentra			We hebben een echt geïntegreerde directie projecten en verwerving. Dat heeft geleid tot standaardisatie *De oude 1:2:1 verdeelsleutel is wel altijd aangehouden als richtgetal voor de toewijzing van middelen; de zaken werden wel wat integraler bekeken, maar uiteindelijk kreeg ieder zijn deel.
Vakbond			
Jonge Leiders	De afweging van investeringen, exploitatie of financiële middelen heeft te maken met onverenigbare grootheden, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Er zitten te veel variabelen in. Vaak werd de negatieve connotatie genoemd van joint, dat het een soort gemene deler was, waarin je je als sterk merk onvoldoende herkende.		Wat ons nekt is de existentiële strijd te moeten vechten om taartpuntjes. Onder budgettaire druk gaan we weer terug naar ons eigen domein.



## BIJLAGE 2 DOORONTWIKKELINGSFASE

### Relevante citaten Scheiding Beleid, uitvoering en toezicht

Thema A1.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering. Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	De OC'n hebben [anno 2011] in ieder geval met succes hun territorium weer vergroot. Wat illustreert dat het van te voren niet duidelijk was hoe het zou gaan lopen. *De analyse blijft interessant. Iedereen zit weer op gelijke hoogte (binnen de Bestuursstaf). Als ze het doen, moeten ze ook verantwoordelijk ZIJN		<i>Ik vind de waarde van de OPCO's groot. Het zijn voor mij de meest voor de hand liggende gesprekspartners voor de kmd'n. En ik vind de krijgsmachtdelen relevant. Ik hou er niet van om alles op een grote hoop te gooien. Daarvoor zijn de specialisatie van de diverse takken van sport te ingewikkeld. Ik vind joint prachtijs, maar joint heeft ook z'n grenzen. Ik zou eerder kiezen voor accentuering dan voor verder wegglijden.</i> De versterking van de positie van de CDS was ook nodig, want die processen [cq. tegenkrachten] bij de kmd'n die zijn altijd gedreven op gevechtskracht en daar is de CDS van en niet de SG. *Een versterking van de operationele kant zou ik zeggen [is nodig door versterking autonomie KMD'n en aansturing door CDS].
Civiele top	Het is onmiskenbaar dat de OC'n [anno 2012] nog hun stempel drukken op het bedrijf Defensie, ieder met hun eigen cultuur. Je ziet daarentegen wel de pogingen toenemen om tot een defensiebrede analyse te komen. Zijn ze/we geslaagd? Nou op z'n best een 6-. Dat had alles te maken met een eenduidiger aansturing van het beleid, want er waren heel veel beleidsverantwoordelijken Iedereen keek naar zijn eigen koker met beleid. Integraliteit was ver te zoeken	*Ik denk dat het model, in zijn doorontwikkelde vorm aan de beleidskant wel wat progressie te zien kan geven.	*De grote uitdaging zal zijn of de nieuwe hoofddirectie Beleid zodanig "smart" zijn beleid weet te ontwikkelen dat het richtinggevend is voor CDS. Dat is het meest spannende, want we hebben natuurlijk "tig" jaar functioneel geopereerd. We hebben nog steeds een rare vermenging van beleid, uitvoering en toezicht en ik weet, in 2005 heeft datzelfde vraagstuk ook voorgelegen
Militaire top		Om de krijgsmacht aan te kunnen sturen heb je militaire expertise nodig en militaire leiders die de operationele consequenties van wat je uitvoert moeten kunnen inschatten, maar ook voor de langere termijn. Als je daar een scheiding tussen maakt loop je risico's.	En wat er verder veranderd is is dat de aanschrijving gereedstelling CDS nu de levensader geworden is voor de uitvoering, richting OC'n en Dienstencentra
Ops Cdo's			De interactie tussen beleid en uitvoering, wordt nog moeilijker doordat CDS zich niet meer op operationeel

			<p>beleid richt.</p> <p>Bijna alles is nu beleid en de CDS wordt steeds meer in een uitvoerende rol gedrukt. Niet de allocatie op de langere termijn, maar de allocatie op de korte termijn; “maken we een (financiele) punt-landing of niet”?! Vwb de toewijzing van gelden gaan we nog verder naar boven [lees: centralisatie] dan we al waren.</p>
Dienstencentra			<p>In de concentratie van beleid bij HDB zit, in ieder geval een probleem. Je belast hem met de ontwikkeling van de visie op de toekomst, maar hij is niet de corporate planner, dat is de CDS.</p>
Vakbond	*Bij V&W en BI&Za zie je dezelfde spanningsvelden. Men toetst alleen op beleid en niet op de uitvoering		<p>Bij de DAB is met veel moeite nog een 1-ster naar binnen geschoven, de rest is gewoon burger en dat is een fenomeen op zich.</p>
Jonge Leiders	<p>Toen bleek dat de bestuursstaf geen uitvoerbaar beleid kon schrijven zijn de OPCO's dat weer gaan doen.</p> <p>We zijn wel verder op weg in het opbouwen van de benodigde kennis binnen de BS, ondanks de enorme bureaucratie.</p>		<p>Wat we nog steeds missen is een primus inter pares rol voor de CDS tov overige bestuurders.</p> <p>Ik kan enthousiast raken van de scheiding tussen wat en hoe.</p>



## BIJLAGE 2 DOORONTWIKKELINGSFASE

### Relevante citaten inzake Overheid- en defensiebreed inrichten van de ondersteuning en voorbereiden uitbesteding

Thema A2.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			
Civiele top	*We zijn wel bezig [anno 2012] 1 communicatieboodschap te maken, maar dat is knap ingewikkeld.	In model Hillen is de balans tussen centraal en decentraal bijgesteld, maar het model Kamp was een noodzakelijke tussenstap om met succes onderdelen te kunnen ontsourcen.	
Militaire top			*Een mogelijk toekomstscenario is dat het wapensysteemmanagement naar de OC'n gaat en het restant van de DMO binnen een extra divisie van de CDC wordt gebracht.
Ops Cdo's			
Dienstencentra	Onbegrijpelijk voor mij is het weghalen van de systeemlogistieke bedrijven, terwijl de BV van de bedrijven en de Ops-eenheden sterk van elkaar verschillen. Voor mij had die decentralisatie – van de bedrijven – niet gehoeven. Ik vond dat de DMO het nog zo slecht niet deed.		
Vakbond			De decentralisatie van de bedrijven is een erkenning van de complexiteit van het gereedstellingsproces.
Jonge Leiders		De herinrichting (2011) is (weer)puur gericht geweest op bezuiniging.	* Kenniscentra waarmee de onderlinge samenwerking wordt geborgd moeten hoger in de organisatie worden belegd. * Je moet je concentreren op de sterke merken en daar waar samenwerking nodig is die entameren door versterking van de koppellakken.

### Relevane citaten inzake Prestatiesturing, proces-en gegevensstandaardisatie

Thema A3.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			
Civiele top	Het is essentieel de consequenties van het terugzetten van de bedrijven naar de OPCO's te compenseren door maximaal gebruik te maken van de 3 grote ERP-systemen (PS, FINAD en Matlog).		
Militaire top	CDS/DAOG wil terug naar een systematiek op een hoog abstractieniveau. HDF&C streeft naar een objectieveerbare audittrail.		
Ops Cdo's			
Dienstencentra	De inrichting van 3 krijgsmacht specifieke ketens was inderdaad een erkenning van de specifieke bedrijfsvoering en daar hebben we nu nog last van.(2013) We zijn in de aanloop naar de migratie van SAP druk bezig, nu nog, hele fundamentele beslissingen te nemen m.b.t. bedrijfsvoering		
Vakbond			
Jonge Leiders			

**BIJLAGE 2 DOORONTWIKKELINGSFASE**

**Relevante citaten inzake Centrale aansturing vredesoperaties**

Thema B1.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding		*Ik vind de internationale verplichtingen eigenlijk het meest relevant. We hebben geen nationaal leger, alles wat wij doen zijn internationale taken en daar ging ik steeds meer vragen stellen van: “wie trekt er aan de bel en wie is de baas”? Dat kon ik niet ontdekken; ik kon dat steeds minder ontdekken.	
Civiele top			
Militaire top			We schrijven de AGCDS in overleg met de OPCO's. Het hele circus van de bedrijfsplannen is verlaten.
Ops Cdo's			In het nieuwe model is nu ook “coördinerend OPCO” binnen de CDS(DOPS) getrokken
Dienstencentra			
Vakbond			
Jonge Leiders			

### Relevante citaten inzake de Vorming PJHQ

Thema B2.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			
Civiele top			*De relevante vraag is – de CDS heeft de eindverantwoordelijkheid nu [2012] - wat hij in wezen aan structuur nodig heeft om die verantwoordelijkheid te nemen. Die vraag leidt niet per definitie tot een permanent HQ. Dat hoeft niet...
Militaire top			*De overgang van een PGHK naar een operationele staf heeft, ook voor de politiek de angel uit de discussie gehaald, omdat de CDS in een positie kwam dat hij nauwer kon samenwerken met de OC'n en dus beter kon aansturen.
Ops Cdo's	*Ik vraag me inderdaad af of de CDS het in de toekomst zelf kan, want er zitten slechts een beperkt aantal goedwillende majoors.		*En nu zie je dat de CDS de mogelijkheid moet worden geboden om de uitvoering te controleren; dat hij de allocator is en er dus middenin zit.
Dienstencentra			
Vakbond			
Jonge Leiders			De volgende logische stap zou zijn de OPCO-staven op te gooien. Hoofdkwartier vind ik geen goede kreet, omdat we geen operationele inzet aansturen. Op termijn zullen je een PJHQ moeten inrichten, ondanks de nog grote onderlinge verschillen.

## BIJLAGE 2 DOORONTWIKKELINGSFASE

### Relevante citaten inzake Vormgeving overleg binnen Defensie

Thema Aa.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			<p>Is dit een illustratie van een controverse tussen de civiele en militaire top? Dat er geen horizontale verbinding/symbiose is tussen de militaire en civiele kant van de organisatie? Heeft u dat ook geproefd?</p> <p>R: Ja, ik heb dat ook wel zo geproefd,...</p> <p><i>*..ik heb ook naar de staven van de krijgsmacht delen gekeken en ik ging steeds meer puzzelen over hun rol. Omdat ze juist tussen hemel en aarde hingen als gevolg van Kamp</i></p> <p><i>*Er ligt een ontzettend dood gewicht aan de burgerkant aan de Haagse kant zeg maar en daar moeten de militairen mee "witschaften" en dat kunnen ze niet.</i></p>
Civiele top	<p><i>*Ik heb het idee dat de noodzakelijke kennis binnen de Bestuursstaf wel in toenemende mate aan het komen is [anno 2012]</i></p> <p><i>*En dan wil je de CDS in het BPB hebben sprekende namens de drie OC'n; dan moet die CDS eerst wel langs die drie sporen in dat model gaan zitten. Daar moet je nog eens goed over nadenken of dat voldoende is afgedekt. Natuurlijk is het zo dat de burgermedewerker een andere invalshoek heeft als de militair</i></p>		<p>We hebben de bazen van de onderdelen de ruimte gegeven om binnen randvoorwaarden die uit de AGCDS zijn gegeven de klus te klaren. We moeten ontzettend uitkijken dat over die 7 onderdelen heen geen divergentie gaat ontstaan.</p> <p><i>*De doelstelling van het BPB-proces is nog explicieter geworden met Hillen, met als gevolg dat je nu ook de OPCO's hoort kermen dat ze niet in het BPB-comite zitten.</i></p>
Militaire top			<p>De spelers van het BPB-proces, daar sturen we uiteindelijk de tent mee aan.</p>
Ops Cdo's	<p><i>*Ik zeg in alle openheid dat ik er geen moeite mee zou hebben me uitsluitend op de gereedstelling te richten, mits de CDS de positie had om zijn rol goed te kunnen spelen.</i></p>		<p><i>*Er is veel meer sprake van een mentale kwestie, dan hoe je het organiseert, want mbv opdrachtgerichte cdo-voering kun je ook een groot stuk doelmatigheid halen. De grote afstand tussen beleid en uitvoering kan worden overbrugd, wanneer je opdrachtgerichte cdo-voering toepast; en dat is niet alleen zeggen wat er moet gebeuren maar ook kennis en inzicht hebben wat de betekenis is van de opdracht 2 niveaus boven en onder je. Je moet, als je financieel beleid maakt weten wat dat betekent voor de werkvloer</i></p> <p><i>*De positie van de CDS wordt verder verzwakt, omdat</i></p>

				hij zich niet meer op beleid kan richten. CDS wordt steeds meer de uitvoerder en daar gaat het altijd fout.
Dienstencentra	*We zitten nu (2013) in een fase, waarin we het gewoon werkend willen krijgen.			
Vakbond	*De druk op de SG om iets aan het besturingsmodel te doen werd steeds groter.			
Jonge Leiders	*Het gaat alleen werken als mensen gaan handelen op basis van hun nieuwe rol. *Laten we nu eens onderzoeken waarom het mis loopt en niet gelijk een andere koers inzetten.			*We weten nu al dat bij de inrichting van HDB de afbakening van beleid een issue is.

## BIJLAGE 2 DOORONTWIKKELINGSFASE

### Relevante citaten inzake Klant-leverancierrelaties

Thema Ab.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			
Civiele top	Maar als hij (CDS) die beleidspoot loslaat zal hij ook veel meer samenwerking kunnen afdwingen		
Militaire top			
Ops Cdo's	Nu krijgen we de bedrijven weer terug, maar niet met de capaciteit om ze aan te sturen.		<p>Het huidige model [2011] is beter omdat het mij is in staat stelt mijn eigen broek op te houden, zodra ik mijn vingers achter de logistiek kan krijgen.</p> <p>Met Hillen gaat de centralisatie en uitbesteding van diensten steeds verder. De service-verlening wordt evenwel steeds minder.</p> <p>We zijn nu [2012] wel weer in een situatie waarin we – door onderbrenging van de onderhoudsbedrijven – in staat zijn voor een redelijk gedefinieerd deel om onze eigen broek op te houden. We blijven zitten met CDC wat niet direct door ons beïnvloedbaar is.</p>
Dienstencentra			<p>Ik meen dat de KMD'n met Hillen weer in staat zijn eigen accenten te plaatsen en verantwoordelijk te zijn voor hun wsm'n</p> <p>De DVO's hebben we afgeschaft, dat was een bureaucratisch circus.</p>
Vakbond	*Ik ben bang dat het nog steeds niet goed gaat, want degene die de beurs vasthoudt is de HDF&C.		
Jonge Leiders			*We hebben weliswaar het geld van de LCW, maar nog steeds geen grip op CDC. Verder is het [te] kort dag..

## Relevante citaten inzake versterking Joint Opleidingen en Training

Thema Ba.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding			
Civiele top			
Militaire top	*Er bestaat, anno 2013, geen kenniscentrum voor joint operationele integratie.		
Ops Cdo's			
Dienstcentra			
Vakbond			
Jonge Leiders	<p>*Kennis over landoptreden zit niet bij de HDB, maar bij de CLAS. Bij het HDB komen weliswaar koppelvlakken, maar het is op zichzelf geen kenniscentrum.</p> <p>*Bestuurlijk doen we tav Joint een stapje terug.</p>		*Ieder OPCO krijgt zijn eigen warfare-center met koppelingen naar de NAVO.



**BIJLAGE 2 DOORONTWIKKELINGSFASE**

**Relevante citaten inzake verpaarsing behoeftstelling**

Thema Bb.	Significatie. Wat neemt de actor waar?	Legitimering, Waarom komt de actor tot zijn uitspraken?	Dominantie. Hoe denkt de actor zijn denkbeelden te kunnen realiseren?
Politieke leiding	Het eerste is dat de krijgsmacht de eigenschap heeft zijn zwakke kant te camoufleren. Dat hoort bijna bij het militaire karakter van het woord. Dat begrijp ik ook wel.. Maar de CDS had te veel ruimte om het ene gat met het andere te dekken. Veel werd in het DIP geschoven. <i><b>Je kunt je pas ontwikkelen als de bedreiging voor de toekomst wordt weggehaald</b></i>		
Civiele top			
Militaire top			
Ops Cdo's			
Dienstencentra			
Vakbond			
Jonge Leiders			

### BIJLAGE 3 PERSONELE & FINANCIËLE KENTALLEN 2004-2014

P in VTE		2004/Ja n	2005/Ja n	2006/Ja n	2007/Ja n	2008/Ja n	2009/Ja n	2010/Ja n	2011/Ja n	2012/Ja n	2013/Ja n	2014/Ja n
CZSK	MP	11.681	10.814	10.473	8.939	8.305	8.111	8.432	8.530	8.003	7.914	8.114
	BP	4.391	4.025	3.669	1.061	1.006	896	976	648	2.459	2.290	2.207
	Totaal	16.072	14.839	14.142	10.000	9.311	9.007	9.408	9.178	10.462	10.204	10.321
CLAS	MP	22.585	20.850	21.216	20.220	19.536	19.748	20.739	20.558	19.095	18.535	18.313
	BP	8.587	6.929	6.643	4.317	4.141	4.099	3.963	2.982	2.944	2.676	2.559
	Totaal	31.172	27.779	27.859	24.536	23.677	23.847	24.702	23.540	22.039	21.211	20.872
CLSK	MP	11.178	10.061	9.221	8.348	7.700	8.046	8.181	7.869	7.731	6.986	6.760
	BP	1.942	1.571	1.423	643	651	666	691	607	1.061	960	884
	Totaal	13.120	11.632	10.644	8.991	8.351	8.712	8.872	8.476	8.792	7.946	7.644
KMAR	MP	6.076	5.951	5.862	5.953	5.767	5.891	5.912	5.976	5.860	5.749	5.776
	BP	410	374	421	479	540	544	586	601	557	511	472
	Totaal	6.486	6.325	6.283	6.432	6.307	6.435	6.498	6.577	6.417	6.260	6.248
BS	MP	500	515	723	834	836	844	864	857	820	759	732
	BP	1.076	1.038	1.058	1.187	1.132	1.124	1.195	1.210	1.150	1.078	987
	Totaal	1.576	1.553	1.781	2.021	1.968	1.968	2.059	2.067	1.970	1.837	1.719
CDC	MP	1.164	1.402	1.778	3.667	4.425	3.132	3.188	3.465	3.293	3.169	2.749
	BP	3.988	4.974	5.771	6.777	6.944	7.089	7.378	8.421	8.372	8.054	5.499
	Totaal	5.152	6.376	7.549	10.444	11.368	10.221	10.566	11.886	11.665	11.224	8.248
DMO	MP	0	0	0	1.285	1.250	1.257	1.223	1.159	631	594	772
	BP	0	0	0	4.762	4.725	4.766	4.843	4.789	1.543	1.432	3.622
	Totaal	0	0	0	6.047	5.975	6.023	6.066	5.948	2.174	2.026	4.394
Totaal	MP	53.184	49.593	49.271	49.246	47.819	47.029	48.539	48.414	45.433	43.706	43.216
	BP	20.394	18.911	18.987	19.226	19.137	19.184	19.631	19.257	18.086	17.002	16.229
	Totaal	73.578	68.504	68.258	68.471	66.955	66.213	68.170	67.672	63.519	60.709	59.445

Legenda: MP (Militair Personeel); BP (Burger personeel)

Figuur 1. P-aantallen 2004-2014: Bron Rapportage DPOD.TOS, RFI-099, d.d. 19 maart 2014

Verhouding	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dienstencentra vs OPCO's in %	8	11	13	33	36	34	34	37	29	29	28

Verhouding P-aantallen Ops Cdo's t.o.v. Dienstencentra, ontleend aan rapportage DPOD.TOS, RFI-099, d.d. 19 mrt 2014

	2003	2007	2010	2013
Allocatie OPCO's	74%	38%	39%	37%
Allocatie Dienstencentra	3%	39% <sup>1</sup>	37% <sup>2</sup>	39% <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Incl. investeringsbudget tbv Defensie als geheel

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Idem

Verhouding toewijzing uitgavenbudgetten aan OC'n en Dienstencentra ten opzichte van totale defensiebudget, afgeleid van Defensiebegrotingen 2003, 2007, 2010 en 2013 (ca. 23% pensioenen en alg uitgaven).

#### BIJLAGE 4 OPLEIDINGS- EN ERVARINGSACHTERGROND CIVIELE BESTUURDERS PERIODE 2003-2014

CIVIELE DOMEIN	Opleidingsachtergrond	Ervaringsopbouw
<b><i>Secretaris-generaal</i></b>		
Annink (2003 tot okt 2013) Akerboom (vanaf 2014)	Bedrijfseconomie Politologie	ABD; EZ, Fin, BiZa, WVC ABD: BiZa, Justitie
<b><i>Plv Secretaris-generaal</i></b>		
Gout-van Sinderen (tot 2006) de la Chambre (2006-2008)  Sikkel (vanaf 1 maart 2008 tot juni 2011) Herman de Groot (vanaf juni 2011)	Economie Arbeid- en organisatiepsychologie Bestuurskunde Staats- en bestuursrecht	ABD; EZ, V&W, Provincie ABD: Veiligheid & Justitie  ABD: BZK/AIVD/MIVD ABD; Defensie
<b><i>Directeur-Generaal Financien en Control</i></b>		
Hulshof	Bedrijfseconomie	ABD; Defensie
<b><i>Hoofddirecteur Financien en Control</i></b>		
Schuiling (vanaf 1 april 2007) Lugtenburg (vanaf 14 okt 2013)	Bedrijfseconomie Bestuurskunde/Economie	ABD; Fin, BiZa, SoZa ABD; Financien/SoZa
<b><i>Hoofddirecteur Algemeen Beleid</i></b>		
Casteleijn Bargerbos	Politologie Rechten/Internationale betrekkingen	ABD: Buza/Defensie ABD: Defensie
<b><i>Directeur Informatie en Organisatie (onderdeel van DGF&amp;C)</i></b>		
De Ruiter Ort (vanaf feb 2007)	<b>Militair</b> <b>Militair</b>	Kon. Landmacht Kon. Marine
<b><i>Hoofddirecteur Informatie en Organisatie; vanaf jan 2012 Hoofddirecteur Bedrijfsvoering</i></b>		
Giesbers Diepstraten(eind 2011-tot 1 jan 2014)  de Waard (vanaf 17 feb 2014)	<b>Militair</b> Recht/Fin.-economische zaken <b>Militair</b>	Kon. Landmacht ABD; OCW, Defensie/SoZa  Kon. Marine
<b><i>Directeur DMO als onderdeel Bestuurstaf tot 2013</i></b>		
Van Dord (tot 1 jan 2007) Hendrichs (tot okt 2014)	<b>Militair</b> Techniek	Kon. Marine Defensie/Kon. Landmacht

<i>Directeur DMO als zelfstandig defensieonderdeel vanaf 2013</i>		
Borsboom	<b>Militair</b>	Kon. Marine
<i>Hoofddirecteur Personeel</i>		
Völkers (tot 1 nov 2006)	Personeelsmanagement	Defensie
Leijh (tot 1 november 2011)	<b>Militair</b>	Kon. Landmacht
van de Water (tot maart 2013)	<b>Militair</b>	Kon. Marechaussee
SBN Heine	<b>Militair</b>	Kon. Marine
<i>Hoofd Accountantsdienst</i>		
Herman de Groot (2007 tot juni 2011)	Staats- en bestuursrecht	ABD, Defensie
Functie opgegaan in Audit Dienst Rijk (ADR)		
<i>Cdt Dienstencentra</i>		
drs de la Chambre (2002 tot 2006)	Arbeid- en organisatiepsychologie	ABD; Veiligheid & Justitie
drs.Gout-van Sinderen (2006 tot medio 2011)	Economie	ABD; EZ en V&W
Vice-Adm Kopp (tot sept 2013)	<b>Militair</b>	Kon. Marine
drs. Leonard Kok	MPA/Bestuurskunde	ABD: PSG Justitie en Dir Begrotingszaken Fin

